



Sentenza n. 28/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta da

MARTA TONOLO

Presidente

ANGIONI ROBERTO

Consigliere

DANIELA ALBERGHINI

Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **32266** del registro di segreteria, promosso con atto

di citazione dalla Procura Regionale nei confronti di:

VIRTUSVECOMP VERONA S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, con sede legale a Verona, via Montelungo n. 7, P.IVA

03069460230, rappresentata e difesa dall'Avv. Francesca CHIARINI (C.F.

CHRFNC73D44A944R, pec: avv.francesca.chiarini@ordineavvocatibopec.it)

del Foro di Bologna, nel cui studio sito in Bologna, Via Guerrazzi n. 29, ha

eletto domicilio;

Luigi FRESCO, in proprio e in qualità di legale rappresentante all'epoca dei

fatti della VIRTUSVECOMP VERONA s.r.l., nato a Rovereto (TN) il 4.4.1961,

residente a Verona in via Felice Casorati n. 4 int. 8, C.F.

FRSLGU61D04H612S, rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea PANSINI del

Foro di Verona (C.F. PNSNDR66R27L781T p.e.c.:

avvandreapansini@ordineavvocativrpec.it) ed elettivamente domiciliato,

	anche digitalmente, presso e nello studio del difensore in Verona, Viale	
	Palladio n. 42;	
	Visti l’atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione	
	Giurisdizionale in data 9 gennaio 2025, le memorie di costituzione dei	
	convenuti e gli atti di causa;	
	Uditi alla pubblica udienza del giorno 14 maggio 2025, con l’assistenza del	
	segretario sig.ra Doriana Tornielli, il Consigliere Daniela Alberghini, il	
	rappresentante del Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore	
	generale Francesca Dimita, l’Avv. Andrea Pansini per Luigi Fresco e l’Avv.	
	Francesca Chiarini per Virtus Vecomp Verona s.r.l..	
	SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
	Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura regionale conveniva	
	innanzi a questa Sezione giurisdizionale la società Virtus Vecomp Verona	
	s.r.l. e il sig. Luigi Fresco, in proprio e in qualità di legale rappresentante	
	della società all’epoca dei fatti, per sentirli condannare, a titolo di dolo e in	
	solido fra loro, al risarcimento, in favore del Ministero dell’Interno –	
	Prefettura di Verona, della somma di 3.060.677,58 euro oltre alla	
	rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di	
	giustizia, queste ultime a favore dello Stato.	
	Esponenza il Pubblico Ministero che la Virtus Vecomp, di cui il sig. Luigi	
	Fresco era presidente e legale rappresentante all’epoca dei fatti, società	
	operante nel settore sportivo -dapprima come società dilettantistico	
	sportiva, poi come s.r.l. professionistica, con conseguente cambio di	
	oggetto sociale-, aveva partecipato a tre procedure di gara, indette dalla	
	Prefettura di Verona, per l’affidamento del servizio di accoglienza dei	

	richiedenti protezione internazionale per gli anni 2016, 2017 e 2018.	
	A seguito di segnalazione alla competente Procura della Repubblica da	
	parte della stessa Prefettura nel mese di settembre 2018, la Guardia di	
	Finanza aveva svolto indagini delegate di polizia giudiziaria, dalle quali	
	erano emerse numerose criticità, particolarmente, in relazione alla	
	procedura del 2016, in relazione a:	
	a) falsa attestazione del possesso del requisito della comprovata esperienza	
	nei servizi oggetto di gara (che ha consentito, nelle procedure successive, di	
	dichiarare il possesso del medesimo requisito maturato in forza della	
	precedente aggiudicazione);	
	b) incoerenza dell'oggetto sociale, in quanto la società aveva per oggetto	
	esclusivo l'esercizio dell'attività sportiva e delle attività a questa	
	strumentali;	
	c) falsa attestazione relativamente al personale impiegato in numero	
	adeguato;	
	d) falsa dichiarazione in merito alla disponibilità delle strutture ove svolgere	
	il servizio, alla loro regolarità sotto il profilo urbanistico ed edilizio, nonché	
	alla conformità rispetto alla destinazione d'uso e alla normativa in materia	
	di impiantistica e prevenzione incendi, oltre alle prescritte autorizzazioni	
	sanitarie. In particolare, veniva accertato che per alcune delle strutture	
	indicate la società non aveva titolo che ne dimostrasse la disponibilità, per	
	altre era stata riscontrata l'oggettiva inagibilità e in altre era stata dichiarata	
	una capacità abitativa maggiore rispetto a quella consentita dagli standard	
	di abitabilità;	
	e) concessione in subappalto a società riconducibili alla convenuta (Virtus	

	volley, Virtus soccer, Virtus Free Time, ecc.) del servizio di	
	accompagnamento e assistenza, non consentito dal capitolato di gara (che	
	consentiva il subappalto limitatamente ai servizi di pulizia e fornitura dei	
	pasti, previa declaratoria in sede di partecipazione alla gara).	
	Analoghe criticità venivano, inoltre, riscontrate anche per le gestioni	
	relative ai successivi bandi di gara.	
	In relazione alla gestione per il 2017, poi, era emerso che parte delle	
	somme erogate dalla Prefettura alla Virtus Vecomp -e da quest'ultima a sua	
	volta pagate ad una società "satellite"- erano state in realtà utilizzate per	
	coprire spese afferenti all'attività calcistica e non al servizio di accoglienza,	
	e che vi era stato un ulteriore subappalto di servizi di ospitalità presso	
	l'Albergo Belvedere di Selva di Progno.	
	Per la gestione 2018, essendo nel frattempo stato previsto un più analitico	
	obbligo di rendicontazione su base bimestrale che prevedeva l'obbligo di	
	allegazione della documentazione giustificativa della spesa sostenuta, era	
	emerso che i costi sostenuti dalla Virtus Vecomp erano anormalmente bassi	
	e tali da determinare un utile di impresa eccessivo, facendo ritenere che il	
	servizio prestato fosse qualitativamente e quantitativamente inadeguato.	
	Erano, inoltre, presenti nella rendicontazione voci di costo	
	ingiustificatamente elevate (rimborsi chilometrici agli operatori per decine	
	di migliaia di chilometri al mese) e, in alcuni casi, non ammissibili	
	(manutenzioni straordinarie su immobili di terzi), oltre che	
	"accantonamenti" per spese non ancora sostenute ed indicate (<i>ex post</i>) al	
	solo fine di rettificare le rendicontazioni e ridurre lo squilibrio tra costi e	
	proventi rilevato dalla Prefettura nel procedimento di liquidazione dei	

compensi.

La Prefettura, inoltre, aveva rilevato anche la presenza di due fatture relative all'acquisto di un elevatissimo numero di capi di abbigliamento, le cui giacenze (al netto dei capi già consegnati agli ospiti) non venivano rinvenute, se non in esigua parte, nei magazzini della società.

A seguito delle richieste di chiarimenti avanzate dalla Prefettura la società più volte modificava, rettificando in aumento i costi, le rendicontazioni, senza tuttavia dare contezza effettiva delle spese sostenute.

Riteneva, pertanto, la Procura che i convenuti, avendo ottenuto l'aggiudicazione del servizio sulla base di requisiti in realtà non posseduti - circostanza questa che si era riverberata sulla qualità dello stesso servizio erogato, anche in relazione ad una pessima gestione delle strutture di accoglienza dovuta ad una riduzione eccessiva dei costi- avessero posto in essere condotte illecite con connotazione fraudolenta e conseguente inosservanza del vincolo di destinazione delle risorse pubbliche all'attuazione del programma di accoglienza ed integrazione.

I gestori delle strutture di accoglienza, infatti, sono attuatori di programmi di stampo pubblicitario, affidatari di un servizio pubblico di cui devono garantire i risultati: la mancata realizzazione dei fini comporta, quindi, la violazione degli obblighi di servizio, cui consegue la causazione del danno.

Tale danno veniva quantificato dalla Procura in 3.060.677,68 euro, pari ai maggiori profitti conseguiti dalla società, determinati tenendo conto di un utile di impresa del 25% rispetto ai costi effettivamente sostenuti.

Sulla base degli elementi raccolti dalla Guardia di Finanza nel corso delle indagini, la Procura regionale emetteva, quindi, nei confronti della società

	Virtus Vecomp e del suo legale rappresentante <i>pro tempore</i> Luigi Fresco	
	invito a dedurre, notificato in data 18 giugno 2024.	
	Gli invitati non hanno prodotto memorie difensive né hanno chiesto di	
	essere sentiti, di talché venivano tratti all'odierno giudizio.	
	Con memorie di identico contenuto si costituivano in giudizio entrambi i	
	convenuti, formulando in via preliminare istanza di sospensione del giudizio	
	ex art 106 c.g.c. stante la pendenza, innanzi al Tribunale di Verona, di un	
	procedimento penale per i medesimi fatti, in rapporto di necessaria	
	pregiudizialità rispetto alla decisione del presente giudizio.	
	Eccepivano, inoltre, l'intervenuta prescrizione del diritto azionato dal	
	Pubblico Ministero, poiché non solo il fatto dannoso dalla cui commissione	
	decorre il termine, ma anche tutti i presunti illegittimi pagamenti erano	
	intervenuti oltre il quinquennio antecedente alla notifica dell'invito a	
	dedurre, primo atto interruttivo.	
	Ritenevano, inoltre, che non ricorresse l'ipotesi di occultamento doloso,	
	ben potendo la Prefettura, in virtù dei propri poteri ed obblighi di controllo,	
	venire a conoscenza del danno ben prima delle indagini della Guardia di	
	Finanza.	
	Nel merito i convenuti rilevavano che:	
	a) quanto ai requisiti di partecipazione alle gare, questi, benché	
	autocertificati, erano stati oggetto di controllo, positivamente superato, da	
	parte della Prefettura ai fini dell'aggiudicazione definitiva e le modifiche	
	dell'oggetto sociale avvenute nel corso degli anni erano ininfluenti rispetto	
	alla regolarità dell'aggiudicazione;	
	b) quanto alla disponibilità degli immobili, lo stesso bando prevedeva la	

	possibilità che, previo accordo con la Prefettura, ne fossero individuati altri	
	diversi da quelli indicati nella domanda di partecipazione alla gara, sia in	
	sede di stipula della convenzione che in corso di esecuzione del contratto,	
	come in effetti era avvenuto;	
	c) quanto ai requisiti di agibilità degli immobili, non trovavano	
	applicazione le disposizioni regolamentari relative alle abitazioni	
	residenziali, trattandosi di strutture destinate a far fronte ad esigenze	
	alloggiative straordinarie e temporanee;	
	d) quanto all'utilizzo di personale, né la legge né il bando di gara	
	precisavano che si dovesse trattare di lavoratori subordinati, potendo	
	essere utilizzati persino i volontari senza limiti numerici e senza rapporto	
	con il numero di lavoratori dipendenti: peraltro, era sempre stato garantito	
	un adeguato numero di operatori, come dimostrato dalla circostanza che	
	nessun rilievo era stato mai effettuato nel corso delle periodiche visite	
	ispettive;	
	e) quanto alla qualità del servizio prestato, fermo restando che nulla	
	era mai stato eccepito -ed anzi era stata accertata la regolarità della	
	fornitura, necessaria per la liquidazione dei compensi-, la società si era	
	avvalsa -come consentito dalla legge e dal contratto- di altri soggetti	
	nell'espletamento del servizio ed erano stati comunque garantiti agli ospiti	
	vitto ed alloggio adeguati, nonché tutti gli ulteriori servizi afferenti	
	all'assistenza della persona;	
	f) quanto ai rimborsi chilometrici erogati agli operatori,	
	rappresentavano che le strutture erano numerose e dislocate sull'intero	
	territorio della provincia di Verona e che gli operatori vi si recavano più	

	volte al giorno; mentre le spese di manutenzione straordinaria effettuate su	
	immobili di terzi si erano rese necessarie proprio al fine di garantire agli	
	ospiti adeguate condizioni di abitabilità;	
	g) quanto all'adeguatezza del personale impiegato, per numero e	
	professionalità, rilevavano che non solo non vi era alcuno specifico	
	parametro (almeno fino al 2018), ma che comunque nel corso dei controlli	
	e del monitoraggio alcun rilievo era stato elevato;	
	h) quanto al mancato riscontro della fornitura di vestiario	
	rappresentavano, innanzitutto, che parte di questa non era mai pervenuta	
	dalla ditta fornitrice che, infatti, aveva emesso nota di credito per la parte	
	non eseguita e che il vestiario era stato effettivamente consegnato agli	
	ospiti, pur non essendo state redatte specifiche ricevute.	
	In relazione alla quantificazione del danno i convenuti contestavano il	
	criterio adottato dalla Procura, privo di riscontri, ribadendo l'avvenuta	
	regolare esecuzione del contratto così come accertata anche dalla	
	Prefettura committente.	
	Concludevano, quindi, per il rigetto, in quanto infondata, della domanda	
	avanzata dalla Procura erariale, formulando comunque, in via subordinata,	
	istanza per l'applicazione del potere riduttivo.	
	A tal fine invocavano il legittimo affidamento ingenerato dalla stessa	
	Prefettura in merito alla regolarità dell'operato della società sulla base degli	
	esiti dei controlli e del monitoraggio, nonché la circostanza che il servizio	
	affidato era stato più volte prorogato e, comunque, regolarmente svolto	
	fino al 2022 senza ulteriori questioni. Sottolineavano, infine, che l'assenza	
	di dolo della società era dimostrata dalla circostanza che quest'ultima aveva	

	accettato la proroga del servizio nonostante le peggiorative condizioni	
	economiche imposte.	
	All'odierna udienza il Pubblico Ministero contestava la fondatezza	
	dell'eccezione di prescrizione, osservando che ricorreva un'ipotesi di	
	occultamento doloso del danno, essendo avvenuto il disvelamento solo	
	all'esito delle indagini di polizia giudiziaria, che ha potuto servirsi di	
	strumenti che la Prefettura non aveva a disposizione (consultazione di	
	banche dati, acquisizione di sommarie informazioni testimoniali, sequestri,	
	ecc.). Le verifiche preliminari condotte dalla Prefettura nel corso delle	
	procedure di gara, avendo ad oggetto altri profili (casellario giudiziario,	
	DURC, certificazione c.d. antimafia), non erano di per sé idonee ad	
	evidenziare i comportamenti illeciti della Virtusvecomp.	
	Nel merito, richiamando tutte le deduzioni già svolte in atto di citazione e	
	ribadendone la fondatezza, il Pubblico Ministero in particolare sottolineava	
	che la pregressa esperienza dichiarata dalla Virtus Vecomp, peraltro non	
	documentata, in realtà era stata maturata dalla Virtus quando aveva la	
	forma giuridica di associazione e, pertanto, non era imputabile alla società,	
	il cui oggetto sociale è sempre stato eterogeneo rispetto all'attività di	
	accoglienza.	
	Concludeva, quindi, chiedendo l'accoglimento integrale della domanda.	
	La difesa del convenuto Luigi Fresco, riportandosi alle conclusioni della	
	memoria in atti, preliminarmente insisteva per l'accoglimento dell'istanza di	
	sospensione del giudizio alla luce della pregiudizialità dell'eventuale	
	accertamento della falsità delle dichiarazioni rese per la partecipazione alle	
	gare.	

	Nel merito rimarcava che alcuna illiceità era stata rilevata dalla Prefettura	
	non solo nel corso dell'esecuzione del contratto, come si deduce dalla	
	circostanza che erano stati autorizzati i pagamenti delle fatture sulla base di	
	certificati di regolare esecuzione, ma anche nella fase di aggiudicazione,	
	durante la quale erano state condotte le verifiche in ordine ai requisiti di	
	partecipazione (tra cui, appunto, la necessaria pregressa esperienza) e ai	
	contenuti dell'offerta tecnica, positivamente valutati con attribuzione di	
	punteggio.	
	Osservava, infine, che, seppur vi fossero state minime irregolarità, oggetto	
	di penale, emerse nel corso dei sopralluoghi, si era trattato di rilievi	
	minimali, prontamente superati dalla Virtus Vecomp e comunque tali da	
	non determinare la risoluzione del rapporto contrattuale, che invece	
	sarebbe stato il naturale esito nel caso in cui fossero realmente state	
	rilevate le presunte illiceità oggi contestate.	
	La difesa della Virtus Vecomp, richiamate e ribadite le argomentazioni	
	svolte in atti, evidenziava che la vicenda dedotta in giudizio nasce dal	
	teorema costruito dalla Prefettura, secondo cui a costi bassi corrisponde	
	necessariamente una pessima qualità del servizio, privo di qualsivoglia	
	riscontro probatorio e smentito dalla circostanza che i controlli e i	
	monitoraggi condotti dalla Prefettura avevano sempre dato esiti	
	ampiamente positivi e solo per aspetti marginali avevano avuto come	
	conseguenza l'applicazione di minime penali. Del resto, proseguiva, il	
	servizio è stato reso per oltre sette anni senza soluzione di continuità.	
	Sottolineava, inoltre, che il sistema di rendicontazione, almeno fino al 2018,	
	non imponeva l'allegazione della documentazione giustificativa dei costi, di	

	talché Virtus Vecomp non era tenuta a conservarla ed esibirla, essendo il	
	corrispettivo calcolato unicamente sulle presenze: conseguentemente	
	anche il criterio di determinazione del danno era da ritenersi arbitrario, non	
	trovando alcun riscontro normativo la fissazione del tetto del 25% dell'utile	
	di impresa.	
	Le difese, quindi, concludevano per il rigetto della domanda.	
	All'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.	
	CONSIDERATO IN DIRITTO	
	1. In via preliminare va respinta l'istanza di sospensione del presente	
	giudizio ex art. 106 c.g.c. formulata dalle difese dei convenuti in ragione	
	della pendenza, con riferimento ai medesimi fatti di causa, di un	
	procedimento penale innanzi al Tribunale di Verona.	
	La disposizione invocata dalla difesa prevede che, ai fini della sospensione	
	del giudizio, la previa definizione di altra controversia civile, penale o	
	amministrativa, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il	
	suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la	
	decisione della causa pregiudicata <i>“ed il cui accertamento sia richiesto con</i>	
	<i>efficacia di giudicato”</i> . <i>“Condizione per far luogo alla sospensione, pertanto,</i>	
	<i>è la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra due processi, in</i>	
	<i>dipendenza del quale la definizione della controversia pregiudicata è</i>	
	<i>subordinata alla previa definizione di quella pregiudicante ed il cui</i>	
	<i>accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato. Sicché, la decisione di</i>	
	<i>quest'ultima è destinata a riverberarsi, in modo automatico e pervasivo,</i>	
	<i>sull'altra”</i> (Sez. Veneto, n. 28/2017).	
	In conformità ad un consolidato e costante orientamento della	

giurisprudenza di legittimità e di questa Corte, a cui il Collegio ritiene di aderire, la sospensione del giudizio è, quindi, "necessaria" solo quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, sia imposta da una espressa disposizione di legge, ovvero quando questa, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indiscutibile antecedente logico-giuridico, dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia necessariamente richiesto con efficacia di giudicato: dunque, *"la sospensione non si limita ad incidere sullo svolgimento del processo, ma ne orienta la definizione di merito, ponendolo in uno stato di quiescenza, funzionale al recepimento di decisioni assunte in altra sede"* (Sez. Veneto, 28/2017).

Ciò chiarito, in relazione alla (ritenuta) pregiudiziale definizione del giudizio penale pendente, va richiamata l'ordinanza delle SS.RR. della Corte dei conti n. 9/2018/ORD/RCS, a mente della quale: *"non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento in ordine degli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell'art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile. Va pertanto esclusa l'identificazione di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, stante il principio di separazione che impone l'autonoma definizione delle rispettive questioni; [...] L' intersezione tra i due ambiti di giudizio sul piano dell'accertamento dei fatti rilevanti e determinativi delle distinte responsabilità, in sintesi, esprime*

la relatività di ciascuna pronuncia con riguardo alle rispettive attribuzioni giurisdizionali, poiché il legislatore non ha attribuito rilevanza al pericolo di contrasto pratico di giudicati, se non nei limiti e nella misura in cui ha previsto l'efficacia della sentenza penale irrevocabile negli altri giudizi (cfr. artt. 651 e ss. c.p.p.). In altri termini, posto che, come sopra rilevato, l'art. 106 prevede la sospensione del processo quando sovra una questione pregiudiziale un altro giudice è tenuto a decidere con efficacia di giudicato, una volta escluso che la legge e la volontà delle parti impongano un accertamento incidentale con efficacia di giudicato in ordine all'antecedente logico costituito dalla questione penale, ne consegue che il giudice contabile può e deve procedere all'accertamento autonomo del rapporto, poiché la cognizione della questione forma oggetto immediato del giudizio di merito a lui devoluto.”

Ancora, le Sezioni Riunite di questa Corte (ord. n. 2/2020/RCS), in linea con il menzionato orientamento, hanno affermato che “è da rilevare come accade di sovente che una medesima fattispecie dannosa sia fonte di responsabilità amministrativo-contabile e, al contempo, configuri un’ipotesi di reato: in questo caso, anche se il fatto storico è unico, è prevista l’effettuazione di due istruttorie, contemporanee, ma distinte, finalizzate all’accertamento di differenti profili di responsabilità. Per questo la vigente normativa, scaturente dal riformato codice di procedura penale e da quello di giustizia contabile”, ha improntato i giudizi “al principio di separatezza e ponendo fine alla cd. pregiudizialità penale che influenzava non poco le indagini del PM contabile, poiché queste ultime restavano condizionate da quelle penali non soltanto nel merito ma anche nei tempi di esecuzione.

Quest' ultimo aspetto è stato anche affrontato dalle SS.RR., in occasione della discussione in materia di ragionevole durata del processo che deve essere assicurata in ossequio all' art. 111 della Costituzione (SS.RR. ord. nn. 1 e 3/2012). Tale mutamento ha comportato –sotto l'aspetto prettamente giuridico– una netta divisione, mentre –sotto l'aspetto puramente pratico– un'esigenza di evitare un'improduttiva duplicazione di indagini su aspetti comuni, nonché un'inutile dilatazione dei tempi, atteso il principio costituzionalmente assicurato dalla ragionevole durata del processo. Così, dal previgente criterio della pregiudizialità che in passato disciplinava i rapporti tra i due procedimenti si è passati all' introduzione dell'innovativa formulazione del vigente art. 3, incentrato sulla separatezza dei due giudizi. La ratio della novella legislativa è da individuarsi proprio nella differenziazione tra questi due procedimenti data dalla diversità dell'oggetto, delle parti e dei poteri nell' ambito di ognuno di essi. Il rapporto tra giudizio penale e giudizio di responsabilità ora regolato si sostanzia nella possibilità per il giudice contabile di procedere ad un'autonoma valutazione delle risultanze istruttorie per accertare la colpa grave o il dolo del soggetto. Da ciò deriva anche la disposizione concernente la sospensione del giudizio per ragioni di pregiudizialità di cui all' art.106 del codice contabile. Per costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti prima il PM e poi il collegio possono trarre dalle risultanze del giudizio penale autonomi apprezzamenti e convincimenti anche quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto o in parte, con la violazione di particolari obblighi di servizio e ciò soprattutto nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.

Ciò che nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile viene dedotto è un ingiusto danno pubblico in conseguenza di illeciti comportamenti di amministratori e dipendenti. Attesa, però l'autonomia del giudizio dinanzi al giudice della responsabilità, volto al risarcimento del danno prodotto dalla violazione di obblighi di servizio, è sufficiente che l'Erario abbia subito comunque una menomazione patrimoniale per omesso o irregolare adempimento degli obblighi di servizio a causa del comportamento posto in essere dal soggetto convenuto perché sussista il pregiudizio patrimoniale.... e nel caso in esame non vi è alcuna dipendenza dagli accertamenti penali che potranno essere condotti", essendo, peraltro, diverse persino le regole di giudizio relative all'accertamento della responsabilità penale e di quelle di natura patrimoniale (cfr. SSRR n. 28/2015/QM e art. 95 c.g.c.; art. 533 c.p.p. e Cass. SSUU pen. 30328/2002: Sez. III App. n.208/2022).

E', inoltre, noto che "la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la violazione della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo nell'ipotesi in cui, a seguito della conclusione di un processo penale o in concomitanza con lo stesso, per gli stessi fatti, venga avviato un giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, distinguendo la natura risarcitoria e sui generis di quest'ultima, rispetto alla responsabilità penale, esclusivamente punitiva (sentenza 4 marzo 2014, ricorso Grande Stevens n. 8640/10; sentenza 13 maggio 2014, ricorso Rigolio n. 20148/09). Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, inoltre, reiteratamente, hanno enunciato il principio della reciproca autonomia ed indipendenza tra giurisdizione civile e penale, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, precisando che "Le occasionali

interferenze, conseguenza della possibilità che il sistema ordinamentale fornisca una pluriqualificazione giuridica dei medesimi fatti materiali oggetto della cognizione dei diversi plessi giurisdizionali, pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione a fronte di un titolo giudiziale già perfezionatosi, eseguito e totalmente soddisfattorio della pretesa esercitata, risolubile secondo i principi della preclusione" (Cass. sez. un., n. 8927/2014). Ancora, i principi di autonomia fra giudizio penale e giudizio contabile sono stati ribaditi dalla Corte costituzionale con la sentenza 13 luglio 2007, n. 272, e su tali principi si è anche attestata da tempo la giurisprudenza di questa Corte dei conti (ex multis, App. Sez. II sentt. 37/2018 e 18/2019)" (Sez. II App. n. 45/2020).

Osserva, infine, il Collegio che *"la giurisprudenza della Corte dei conti ha costantemente sottolineato la piena indipendenza del processo contabile rispetto a quelli civile e penale, con la conseguenza che l'assenza di ogni rapporto di pregiudizialità giuridica tra gli stessi rende, di norma, inapplicabile al giudizio contabile l'istituto della sospensione, in attesa della definizione dei giudizi che si svolgono in altre sedi (Sez. Riunite n. 1/ord/2012; Sez. Giur. Basilicata n. 61 del 2013 e n. 124 del 2012; Sez. Giur. Sardegna n. 869 del 2007; Sez. II d'Appello n. 195 del 2002; Sez. III d'Appello n. 192 del 2002)"* (Sez. Veneto. n. 28/2017; recentemente Sez. Calabria n. 64/22; Sez. Piemonte n.433/21; Sez. Veneto, n. 14/23).

L'orientamento giurisprudenziale richiamato e condiviso dal Collegio, infatti, sottolinea come si tratti di piani differenti, che vedono coinvolti soggetti e rapporti obbligatori ben distinti: il giudizio contabile e quello civile e/o penale si svolgono autonomamente ed anche parallelamente,

avendo ciascuno la propria indipendenza, giustificata dalle diverse finalità perseguite, dovendosi ritenere sussistente la “connessione di pregiudizialità/dipendenza tra rapporti giuridici diversi ed autonomi che risultino collegati in modo tale che la situazione della causa pregiudiziale (*petitum*), da accertarsi con efficacia di giudicato, si ponga come elemento costitutivo, modificativo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente”.

Ciò “non postula un mero collegamento tra le due emanande sentenze, ma richiede l’esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico – giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l’esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l’ipotesi del conflitto di giudicati” (SS.RR., ord 3 luglio 2018 n. 8; cfr. anche 6 aprile 2018 n. 4; 14 marzo 2018, n. 3; 8 marzo 2018, n. 2 e giurisprudenza ivi citata; Sez. App. I n. 345/2021 e Sez. App. II n. 187/2020).

In assenza, pertanto, del presupposto della necessaria pregiudizialità non può essere accolta l’istanza di sospensione del presente giudizio.

2. Le difese dei convenuti hanno, poi, preliminarmente eccepito la prescrizione dell’azione della Procura erariale, in quanto sarebbe stata proposta oltre il termine di cui all’art. 1, comma 2, della legge 20/1994: non ricorrendo, infatti, alcuna ipotesi di occultamento doloso, il *dies a quo* del termine quinquennale di prescrizione deve farsi coincidere con il fatto dannoso (l’aggiudicazione degli appalti, avvenuta rispettivamente nel 2016,

	2017 e 2018), o, volendo tener conto del momento del verificarsi	
	dell’evento lesivo, con quello dei relativi pagamenti (quelli relativi alle gare	
	d’appalto di cui è causa sarebbero avvenuti tutti entro il febbraio 2019) e	
	sarebbe perento ben prima della notifica del primo atto interruttivo, l’invito	
	a dedurre, avvenuta in data 17-26 giugno 2024.	
	L’eccezione è infondata.	
	Sulla base di un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, anche di	
	recente le Sezioni di Appello di questa Corte hanno affermato che “l’art. 1,	
	comma 2, della legge n. 20/1994, ha previsto che il diritto al risarcimento	
	del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui	
	si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del	
	danno, dalla data della sua scoperta. Tale disposizione, pur avendo come	
	suo logico presupposto il principio enunciato nell’art. 2941, 1° comma, n. 8	
	c.c., ne diverge in quanto inserisce non una causa di sospensione del decorso	
	del termine prescrizione, ma un diverso dies a quo. In materia la	
	giurisprudenza contabile ha precisato che il doloso occultamento nella	
	materia della responsabilità contabile va inteso come fattispecie rilevante	
	non tanto soggettivamente, in relazione ad una condotta occultatrice del	
	debitore, ma obiettivamente, in relazione all’impossibilità	
	dell’amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio	
	ex art. 2935 c.c. (Corte conti, Sez. II 592/2014, 1094/2015 e 77/2019) e la	
	condotta deve realizzarsi attraverso un quid pluris rispetto a quella	
	integrante l’illecito contestato, e, dunque, deve essere rinvenibile in	
	comportamenti, tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il	
	fatto dannoso nel suo complesso. L’occultamento doloso può dunque	

realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (Corte conti, Sez. III 345/2016 e Sez. II 724/2018)” (Sez. I App. n. 260/2020).

Infatti, “se vero è che innegabilmente il doloso occultamento comporta in sé quel quid pluris la cui dimostrazione è a carico dell’agente, altrettanto vero è che l’omissione assume rilievo, a tal fine, ove sussista un obbligo della parte di informare (Sez. II, 28 maggio 2019, n. 175; Cass. civ., Sez. III 29 gennaio 2010 n. 2030), dovendosi tale omissione ritenere certamente dolosa e consapevole quando si correli ad atto dovuto per legge o per contratto (Cass. Sez. III, 11348/1998, Corte dei conti, Sez. III App. nn. 47, 104 e 468/2017 e 612/2016, Sez. I 124/2004, Sez. App. Sicilia n. 198/2012). E ciò, soprattutto, quando il comportamento atteso è collegato ad uno specifico obbligo di comunicazione, di informazione o di denuncia cui peraltro è ricondotta la specifica responsabilità di cui all’art. 1, co. 3 della legge 20/1994 (Sez. II App. n. 579/2016 e n. 319/2018)” (Sez. I App., n. 81/2021; Sez. III 345/2016 e Sez. II 724/2018).

Facendo applicazione di tali principi, il Collegio ritiene che nella fattispecie in esame ricorra un’ipotesi di occultamento doloso del danno, concorrendo a delinearla sia un comportamento commissivo, costituito dal rilascio - all’atto della partecipazione alle gare - di autodichiarazioni in merito al possesso di requisiti rivelatesi non conformi o inesistenti, sia un successivo comportamento tanto omissivo, costituito dalla mancata produzione della documentazione richiesta in fase di controllo, quanto commissivo, costituito dalla attestazione di costi non sostenuti.

Il momento del disvelamento, perciò, deve essere fatto coincidere con la conclusione delle verifiche condotte dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle indagini delegate dal Pubblico Ministero, poiché solo in quel momento, infatti, la Prefettura di Verona ha avuto oggettiva e piena contezza degli illeciti posti in essere dai convenuti.

Sostengono, invece, le difese che la Prefettura, titolare di poteri di controllo e monitoraggio anche nella fase esecutiva dei contratti, si trovasse nella condizione di poter conoscere fin dall'inizio eventuali illiceità foriere di danno e che, comunque, i controlli eseguiti - sia nella fase di stipula dei contratti sulle dichiarazioni relative al possesso dei requisiti tecnici e professionali, sia nella fase esecutiva in occasione delle liquidazioni periodiche ovvero nel corso delle visite ispettive - avevano dato sempre esiti positivi.

Osserva a tal proposito il Collegio che i controlli eseguiti dalla Prefettura nella fase di stipula dei contratti (peraltro avvenuta nelle more e prima della conclusione delle verifiche) sono stati -e ciò risulta *per tabulas* (cfr., ad esempio, secondo "considerato" della Convenzione 9 settembre 2016: doc. 11 Procura)- unicamente quelli finalizzati alla verifica dell'insussistenza, autocertificata, delle cause di esclusione dalla gara (art. 80 codice contratti: cfr. domanda di partecipazione: doc. 10 all. ad Annotazione).

Né diversa ampiezza hanno avuto i controlli, meramente documentali, svolti in corso di esecuzione del contratto, preliminarmente al rilascio dei certificati di regolare esecuzione e finalizzati esclusivamente alla liquidazione dei corrispettivi: come emerge anche in questo caso *per tabulas*, detti controlli si sono basati unicamente sul riscontro del numero

di presenze giornaliero (che, appunto, era indicato come criterio di quantificazione del corrispettivo nel bando di gara e nella successiva convenzione) e l'avvenuta acquisizione della documentazione (DURC, antimafia, ecc.) richiesta dal Codice dei contratti, appunto, per l'esecuzione dei pagamenti.

La circostanza che nel corso dell'esecuzione del contratto siano state eseguite visite ispettive da parte del personale della Prefettura non appare, poi, idonea a escludere l'occultamento doloso, essendo emerso dalle indagini condotte dalla Polizia giudiziaria che, almeno fino all'ispezione del 18 luglio 2018, gli operatori Virtus Vecomp venivano a conoscenza, con anticipo, degli accessi del personale ispettivo e che, in più occasioni, ciò ha consentito di intervenire preventivamente per sistemare lo stato dei luoghi e ottenere un esito positivo dei controlli o, al più, l'applicazione di penali per minime infrazioni. La circostanza, emergente dalle conversazioni *chat* estrapolate dai dispositivi telefonici degli operatori (e dello stesso Luigi Fresco) e da scambi di mail, non è stata contestata dalle difese dei convenuti e, quindi, deve ritenersi suffragata da piena prova.

Non assumono, quindi, pregnante rilievo, ai fini dell'esclusione dell'occultamento doloso, gli esiti delle attività ispettive condotte dalla Prefettura almeno fino al mese di luglio 2018.

E, tuttavia, neppure a tale data poteva dirsi che la Prefettura avesse anche solo la conoscibilità delle condotte illecite oggi contestate ai convenuti, specie in considerazione del fatto che la Virtus Vecomp alle plurime, legittime, richieste di esibizione documentale in ordine alle rendicontazioni presentate (relative al secondo bimestre 2018), ha fornito risposte - e

giustificazioni – tra le più varie e mutevoli tali da rendere necessario ricorrere a verifiche esterne mediante segnalazione alla Procura della Repubblica. Va, al riguardo, evidenziato che, da una prima rendicontazione di spese pari a poco più del 40% del corrispettivo si è passati ad una rendicontazione di spese, pari al 61 - 62% del corrispettivo richiesto, riferite ad acquisti inesistenti giustificati da documenti a dir poco contraddittori (si vedano sul punto le conversazioni *chat* emerse dai dispositivi in uso agli operatori Virtus Vecomp e gli scambi mail con il commercialista, anche in questo caso non oggetto di contestazione, dai quali emerge, appunto, il tentativo di amplificare costi inesistenti per rendere credibile la rendicontazione, messa in dubbio dalla Prefettura),

Tali circostanze, contrariamente a quanto sostenuto dalle difese, non consentono affatto di escludere l'ipotesi dell' occultamento doloso del danno, semmai contribuendo a connotare un quadro complessivo -che ha caratterizzato tutto il periodo preso in considerazione nel presente giudizio- di condotte, tutte riconducibili a Virtus Vecomp, finalizzate a mascherare, da un lato, la carenza di requisiti professionali e, dall'altro, un *modus operandi* ampiamente e sistematicamente in contrasto con gli obblighi derivanti dall'affidamento del servizio.

L'emersione del danno contestato è avvenuta, quindi, al di fuori degli ordinari procedimenti di verifica e controllo di competenza della Prefettura e solo a seguito delle indagini condotte dalla Guardia di Finanza nell'ambito di un procedimento penale e, come tali, soggette al segreto ex art. 329 c.p.p..

Il momento di esordio del termine di prescrizione deve individuarsi, quindi,

con la notifica in data 28 febbraio 2023 dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare ex art. 419 c.p.p. innanzi al GUP del Tribunale di Verona (cfr. premesse del ricorso ad istanza di parte: doc.1 Procura, nelle quali è richiamata, *passim*, la motivazione del provvedimento di fermo amministrativo emesso dalla Prefettura di Verona in data 6 aprile 2023 in cui viene dato atto che i capi di imputazione esposti nell'avviso sono suffragati da "*elementi probatori particolarmente consistenti*") in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio (in seguito, disposto con decreto in data 15 marzo 2024: doc. 12 Procura). Tutt' al più, il termine potrebbe essere retrodatato al 29 ottobre 2021, data di notifica (ed esecuzione) del decreto di sequestro per equivalente ex art. 321 c.p.p. disposto dal GIP del Tribunale di Verona, decreto confermato dal Tribunale del riesame in data 20.12.2021.

Ne consegue che, in ogni caso, alla luce delle considerazioni che precedono, il termine di prescrizione -al quale si applica, peraltro, la sospensione *ex lege* disposta in relazione al periodo emergenziale- risulta utilmente interrotto già con la notifica dell'invito a dedurre in data 17-26 giugno 2024.

3. Nel merito.

3.1. La domanda formulata dal Pubblico Ministero ha ad oggetto il danno da extraprofitto illecito conseguito da Virtus Vecomp s.r.l. nell'ambito di tre contratti d'appalto, rispettivamente assegnati nel 2016, 2017 e 2018, per la fornitura del servizio di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale.

Ritiene il Pubblico Ministero, sulla base degli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, che la società, anche autocertificando il possesso di

	requisiti professionali in realtà non posseduti, abbia dapprima ottenuto	
	l'aggiudicazione e, in seguito, reso il servizio in difformità dai parametri	
	qualitativi e quantitativi richiesti, in tal modo realizzando illecitamente utili	
	in misura ben maggiore di quella ritenuta media (e perciò ammissibile) in	
	relazione alla tipologia di attività; e ciò al fine di destinare la liquidità in tal	
	modo ottenuta al finanziamento di altro settore, quello sportivo,	
	costituente il <i>core business</i> della società.	
	Sostengono, al contrario, le difese l'infondatezza nel merito della domanda,	
	alla luce della regolarità del servizio reso, così come verificato dalla stessa	
	Prefettura di Verona e attestato nei certificati emessi in vista della	
	liquidazione dei corrispettivi, contrattualmente commisurati	
	esclusivamente alla verifica del numero di ospiti presenti al giorno, senza	
	alcuna ulteriore verifica in ordine alla qualità del servizio reso.	
	3.2. Non vi è dubbio in merito alla sussistenza di un rapporto di servizio tra	
	Virtus Vecomp e Ministero dell'Interno, anche alla luce di un più che	
	consolidato ed univoco orientamento della giurisprudenza di questa Corte,	
	secondo cui <i>“quel che rileva a fondare il rapporto di servizio che consente di</i>	
	<i>proporre rettamente l'azione di responsabilità è la natura pubblica dei fondi</i>	
	<i>e la finalità pubblica delle disposte erogazioni, in tal guisa restando</i>	
	<i>responsabile della loro cattiva o fraudolenta gestione anche il soggetto che</i>	
	<i>quella gestione ha visto attribuire in forza di convenzione con la P.A.”</i> , con la	
	conseguenza che sussiste <i>“la giurisdizione contabile tutte le volte in cui</i>	
	<i>l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati</i>	
	<i>fondi pubblici, sia pure sub specie di corrispettivo, incida negativamente sul</i>	
	<i>modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione alla</i>	

cui realizzazione è chiamato a partecipare sulla base (dell'atto concessorio o) della convenzione adottata. In questo quadro si è affermato essere configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale e i soggetti privati, e pertanto una loro responsabilità amministrativa qualora essi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua indebita percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione (in termini Cass. civ. SS.UU. ord. 26581/2013 che richiama le ordinanze nn. 1774, 1775, 7377 e 17660 del 2013" (Sez. II App. n. 19/2024, in caso analogo).

3.3. Preliminarmente va ricordato che, in materia di affidamento del servizio di accoglienza e assistenza degli stranieri richiedenti la protezione internazionale, la disciplina contrattuale è stata interessata da interventi normativi che ne hanno determinato il contenuto: con decreto del Ministero dell'Interno 21 novembre 2008, infatti, è stato approvato lo schema di capitolato di gara d'appalto unico per il funzionamento e la gestione dei centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA), dei centri di accoglienza (CDA), dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e dei centri di identificazione ed espulsione (CIE) con la dichiarata finalità *"di individuare una modalità di gestione (...) che, con riguardo alla vocazione istituzionale di ciascuna struttura di accoglienza, consenta(no) di erogare prestazioni e servizi modulati sulle effettive necessità e, per questo, tendenzialmente orientate a contenere le spese" "facendo ricorso alla determinazione del prezzo dell'appalto per canone annuo e non più prodie/procapite, con possibilità oltre che di valutare in tutte le sue*

componenti il peso economico del servizio, di operare anche nel corso dello svolgimento del servizio appaltato una verifica della effettiva destinazione delle risorse, umane e strumentali, nell'espletamento del ripetuto servizio".

Allo schema di capitolato generale, poi, sono allegate singole "specifiche tecniche integrative" per ciascuna tipologia di centro di accoglienza, aventi ad oggetto le caratteristiche quali-quantitative dei singoli servizi da garantire (numero e presenza degli operatori; misura delle ore di mediazione culturale, linguistica, di informazione ed altro; misura dei singoli servizi alla persona: igiene e pulizia, vestiario, pranzi, assistenza sanitaria, ecc.).

Tali disposizioni sono state integralmente richiamate dagli artt. 8 e 22 del bando di gara indetto per l'anno 2016 dalla Prefettura di Verona (in data 3.2.2016: doc. 5 Procura) e hanno determinato, unitamente al capitolato speciale di gara, il contenuto contrattuale dell'appalto affidato.

I capitolati delle gare indette nel 2017 e nel 2018, invece, integralmente recependo le predette specifiche tecniche (riprese, peraltro, dal successivo D.M. 7 marzo 2017), contengono in sé una analitica indicazione e descrizione dei servizi e del loro contenuto (doc. 8 e 9 Procura).

3.4. Nella disciplina contrattuale di ciascuno di tali affidamenti sono previsti il monitoraggio ed il controllo sulle attività svolte dall'affidatario, riservandosi la Prefettura di disporre in qualunque momento e, quindi, anche successivamente al pagamento dei singoli ratei (la liquidazione del rateo, infatti, non attribuisce, né garantisce, alcuna definitività alla pregressa esecuzione), verifiche dirette ad accertare l'esatto adempimento delle prestazioni e, quindi, anche la "*congruità qualitativa e quantitativa*

	<i>alle specifiche tecniche dei beni e servizi forniti” (art. 11 capitolato 2016; art.</i>	
	<i>16 capitolato 2017; art. 16 capitolato 2018).</i>	
	Nei capitolati relativi alle procedure di gara del 2017 e 2018 inoltre, viene	
	specificato che il controllo sulla gestione riguarda anche: <i>“a) la regolarità</i>	
	<i>del servizio di gestione amministrativa, con specifico riferimento alla</i>	
	<i>registrazione degli stranieri tramite l’installazione di un sistema di</i>	
	<i>rilevamento automatico delle presenze o tramite la regolare tenuta del</i>	
	<i>registro delle presenze ove ammesso, alla tracciabilità dei beni forniti e dei</i>	
	<i>servizi erogati ivi compresa la distribuzione del pocket money; b) la</i>	
	<i>regolarità delle prestazioni oggetto dell’appalto, anche con riferimento alle</i>	
	<i>unità di personale da impiegare nei vari turni di servizio nonché alle</i>	
	<i>qualifiche professionali richieste; c) l’efficacia del servizio di assistenza</i>	
	<i>generica alla persona compresa la qualità del servizio di mediazione</i>	
	<i>linguistico-culturale e di assistenza sociale e psicologica e del servizio di</i>	
	<i>informazione; d) l’adeguatezza dei servizi destinati alle categorie vulnerabili</i>	
	<i>e ai minori; e) l’adeguatezza del presidio sanitario con particolare</i>	
	<i>riferimento alla puntuale copertura del servizio per il tempo previsto</i>	
	<i>secondo contratto, nonché alla concreta organizzazione predisposta per</i>	
	<i>fronteggiare le esigenze di immediato soccorso e per avviare le urgenze</i>	
	<i>sanitarie presso le strutture sanitarie del luogo; f) l’accessibilità e la fruibilità</i>	
	<i>dei servizi, con riferimento alla necessità di rendere costantemente adeguati</i>	
	<i>i servizi oggetto del contratto, in termini di risorse umane e strumentali e</i>	
	<i>alle esigenze contingenti del centro, evitando anche inopportune</i>	
	<i>concentrazioni degli orari dei servizi”.</i>	
	Disposizione del tutto analoga era contenuta nello schema generale di	

	capitolato (art. 23, che stabiliva gli <i>standard</i> in relazione ai quali	
	parametrare il controllo sulla gestione) approvato con DM 21.11.2008,	
	richiamato nel bando e nel capitolato di gara del 2016.	
	3.5. Sulla base delle evidenze documentali, quindi, va affermato che la	
	Prefettura di Verona era intestataria di poteri di controllo sull'esecuzione	
	del contratto e che gli stessi -contrariamente a quanto affermato dalle	
	difese dei convenuti- non erano affatto limitati al mero riscontro numerico	
	del numero dei richiedenti asilo e dei giorni di permanenza nelle strutture	
	di accoglienza; le verifiche amministrative, infatti, investivano tutte le	
	obbligazioni contrattuali in termini quantitativi e qualitativi e le stesse non	
	erano affatto limitate (né esclusivamente finalizzate) alla fase di	
	liquidazione dei corrispettivi (come si dirà meglio <i>infra</i>), ma potevano	
	essere esercitate senza limiti di tempo per tutta la fase di esecuzione del	
	contratto.	
	E' di tutta evidenza, quindi, che era obbligo dell'affidatario, prima ancora	
	che onere, acquisire e conservare ogni e qualsivoglia documentazione	
	idonea non solo a consentire il monitoraggio ed il controllo sulla gestione	
	del servizio, ma anche a comprovare in tale sede il rispetto delle	
	obbligazioni assunte (e, quindi, anche il rispetto degli <i>standard</i> quanti-	
	qualitativi richiesti), indipendentemente dall'esistenza di un obbligo di	
	allegazione documentale alle richieste di liquidazione del corrispettivo	
	(intervvenuto, peraltro, nel mese di ottobre 2017).	
	Era, conseguentemente, obbligo dell'affidatario dotarsi di un assetto	
	organizzativo adeguato, avendo cura di tenere a disposizione la	
	documentazione -intendendosi con ciò una "categoria aperta" di	

	documenti, non tassativamente individuati: fatture, ricevute, fogli presenza,	
	ordini di servizio, report interni, ecc.- che consentisse gli accertamenti di	
	conformità di competenza della Prefettura.	
	Alla luce di tali considerazioni appaiono prive di pregio le argomentazioni	
	difensive volte ad affermare la piena conformità del servizio rispetto agli	
	<i>standard</i> qualitativi e quantitativi contrattualmente previsti alla luce delle	
	(sole) autorizzazioni al pagamento emesse dal competente ufficio	
	prefettizio sulla base delle “attestazioni” di regolare esecuzione finalizzate	
	alla liquidazione del corrispettivo.	
	Come, peraltro, previsto dagli stessi capitolati d’appalto, la liquidazione dei	
	corrispettivi avveniva <u>esclusivamente</u> (art. 7 capitolati gara 2017 e 2018;	
	art. 10 capitolato di gara 2016) sulla base del riscontro del numero di	
	presenze giornaliere presso i centri di assistenza riportate nei relativi	
	prospetti riepilogativi (che dovevano essere allegati alle fatture e	
	periodicamente trasmessi alla Prefettura da parte dei referenti di ciascun	
	centro).	
	La “regolare esecuzione”, pertanto, conseguiva ad una attività di verifica	
	meramente amministrativo-contabile in relazione alla corrispondenza degli	
	importi fatturati all’effettivo numero di presenze e, al più, all’inesistenza di	
	provvedimenti di applicazione di penali contrattuali: in nessun caso,	
	tuttavia, la “regolarità” accertata in relazione a tale, limitato, profilo, può	
	evidentemente costituire -od equivalere a- attestazione di conformità del	
	servizio prestato rispetto ai contenuti, quantitativi e qualitativi, previsti dal	
	contratto in relazione alle singole prestazioni in cui quest’ultimo si	
	articola (accoglienza, mediazione culturale, assistenza sanitaria, fornitura	

	di vestiario e prodotti per l'igiene, fornitura dei pasti, ecc.) e ciò per due	
	ulteriori ordini di motivi.	
	In primo luogo, infatti, risulta in atti (ed è confermato dalle stesse difese dei	
	convenuti) che i controlli sulla gestione ed i monitoraggi sulle strutture di	
	accoglienza non erano condotti dalla Prefettura con carattere di	
	sistematicità e periodicità (né avrebbero potuto esserlo, dato l'elevato	
	numero e la dislocazione su tutto il territorio provinciale) e quindi l'assenza	
	di provvedimenti di applicazione di penali contrattuali non poteva essere	
	significativa e comprovante l'avvenuto accertamento della corretta,	
	integrale, fornitura del servizio.	
	L'accertamento di "inadempienze", inoltre, avrebbe comportato (art. 16	
	capitolato 2016; art. 11 capitolati 2017 e 2018), previa formale	
	contestazione scritta e successivo contraddittorio esitato in specifico	
	provvedimento, l'applicazione di penali che solo in riferimento alle gare	
	2017 e 2018 avrebbero potuto essere portate in compensazione sul	
	corrispettivo in alternativa all'incameramento della corrispondente quota	
	della cauzione (che, invece, costituiva l'unica possibilità nel caso della gara	
	2016), di talchè, nel caso in cui ne fosse stato previsto il pagamento	
	mediante incameramento della cauzione, la penale avrebbe potuto risultare	
	ininfluente ai fini della "attestazione di regolarità" rilasciata in vista della	
	liquidazione della fattura (senza necessità di menzione, quindi, nel relativo	
	provvedimento).	
	3.6. Ciò chiarito, l'esame del compendio documentale in atti evidenzia	
	plurime condotte illecite, riferibili alla società convenuta e, per essa, al suo	
	legale rappresentante, dalle quali è derivato il danno contestato ed oggetto	

	della domanda azionata. Tali condotte hanno interessato tanto la fase di	
	partecipazione alle diverse gare, quanto la fase di esecuzione dei contratti.	
	3.6.1. Il bando di gara per l'anno 2016 indicava, tra i requisiti tecnico-	
	professionali di partecipazione: a) per le associazioni, fondazioni, enti	
	ecclesiastici, enti pubblici e del privato-sociale l'aver svolto servizi di	
	assistenza alla persona e di accoglienza ed integrazione <i>"anche non</i>	
	<i>continuativamente per almeno un biennio nell'ultimo quinquennio"</i> (art. 9)	
	antecedente la pubblicazione del bando; b) per i soggetti di cui all'art. 34	
	del d.lgs. n. 163/2006, il requisito dell' <i>"esperienza"</i> nell'ambito dei	
	medesimi servizi, successivamente qualificata (art. 10) nell'aver <i>"reso, senza</i>	
	<i>demerito, servizi di assistenza e di accoglienza oggetto del presente appalto,</i>	
	<i>nell'arco degli ultimi due anni"</i> .	
	Nella domanda di partecipazione alla gara (doc.10 all. a doc. 2 Procura)	
	Virtusvecomp -che, all'epoca, era una società sportiva dilettantistica a	
	responsabilità limitata (doc. 8 Fresco)- in conformità a quanto previsto dal	
	bando, ha dichiarato (pag. 5), ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 445/2000,	
	<i>"di aver reso, senza demerito, servizi di assistenza ed accoglienza oggetto</i>	
	<i>del presente avviso <u>nell'arco degli ultimi due anni</u>",</i> senza alcuna ulteriore	
	indicazione.	
	Nell' "Offerta tecnica" allegata alla domanda (doc. 11 all. a doc. 2 Procura)	
	si dichiarava (punto 1.c) che <i>"l'<u>associazione</u> Virtus da sempre si occupa</i>	
	<i>dell'accoglienza di rifugiati ed in particolare da agosto 2015 offre servizio di</i>	
	<i>accoglienza in ambito SPRAR"</i> .	
	Ebbene, secondo la Procura regionale, la Virtus avrebbe falsamente	
	dichiarato il possesso del requisito, non avendo maturato, alla data di	

	presentazione della domanda (16 luglio 2016), due anni di esperienza nella	
	gestione del servizio di accoglienza e assistenza dei richiedenti protezione	
	internazionale, ma avendo svolto tale servizio soltanto nel mese di agosto	
	2015 e non potendo valere pregressi analoghi servizi resi da Virtus allorchè	
	quest'ultima rivestiva la forma dell'associazione.	
	Contrapponendosi all'interpretazione della Procura, le difese dei convenuti	
	sostengono che integrerebbe il requisito richiesto l'aver svolto senza	
	demerito il servizio almeno una volta (indipendentemente dalla sua durata	
	e quindi, in ipotesi, anche per un giorno) all'interno di un arco temporale di	
	due anni, essendo tale interpretazione coerente con il carattere di	
	temporaneità e straordinarietà del servizio di accoglienza, limitato al tempo	
	strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti presso i centri di	
	primo e secondo livello, ciò rendendo impossibile il raggiungimento del	
	requisito tecnico di ventiquattro mesi continuativi.	
	Osserva, innanzitutto, il Collegio che le ulteriori, pregresse, esperienze	
	indicate nell'offerta di Virtusvecomp non sembrano poter rilevare in alcun	
	modo nell'accertamento del requisito di partecipazione in quanto risalenti a	
	circa vent'anni prima.	
	Tale circostanza rende irrilevanti dette esperienze a prescindere dal dato,	
	oggettivo, che le stesse sarebbero state maturate da Virtus quale	
	associazione non riconosciuta (doc. 3 Fresco) e, quindi, da un soggetto	
	diverso rispetto alla Virtus Vecomp SSD a r.l. non potendosi legittimamente	
	configurare una sorta identità tra i due soggetti al fine di dare continuità	
	all'attività di assistenza (trattandosi di associazione non riconosciuta, la	
	"trasformazione", avvenuta asseritamente ex art. 2500 <i>octies</i> c.c. -doc. 6	

	Fresco-, non poteva avere gli effetti di cui alla citata norma codicistica).	
	La questione verte, invece, in ordine all’interpretazione del requisito	
	previsto dal bando, dovendosi chiarire cosa debba intendersi per “ <i>nell’arco</i>	
	<i>degli ultimi due anni</i> ”.	
	Ritiene il Collegio che una corretta e sistematica lettura delle clausole del	
	bando di gara non possa che condurre alla soluzione interpretativa	
	sostenuta dalla Procura regionale.	
	La tesi difensiva infatti, seppur suggestiva, non può essere condivisa per	
	plurime ragioni.	
	In primo luogo la <i>lex specialis</i> di gara non limita affatto al servizio di	
	accoglienza <u>presso i CAS</u> (Centri di assistenza straordinari, istituiti nel 2015)	
	la tipologia di servizi dei quali si deve possedere pregressa “esperienza” per	
	la partecipazione alla gara, limitandosi ad indicare, più genericamente, il	
	servizio di accoglienza ed assistenza per i richiedenti protezione	
	internazionale (che, quindi, avrebbe ben potuto essere svolto, in via	
	continuativa per un biennio, anche nella gestione di strutture di accoglienza	
	diverse dai CAS).	
	In secondo luogo, la circostanza che la permanenza dei richiedenti	
	protezione internazionale presso le strutture di accoglienza sia (o dovrebbe	
	essere), di regola, temporanea non esclude affatto che il relativo servizio	
	possa essere appaltato per periodi superiori a quello, teorico, di	
	permanenza di ciascun ospite (ed anzi, di regola lo è, anche in ragione della	
	continuità dei flussi migratori).	
	La circostanza che la Prefettura di Verona abbia, negli anni 2016, 2017 e	
	2018, bandito gare per l’affidamento del servizio di accoglienza per la	

durata presunta di circa sei mesi (peraltro prevedendo la facoltà di proroga, di cui si è puntualmente avvalsa, tanto che la stessa Virtusvecomp ha svolto il servizio senza soluzione di continuità per tutto il periodo oggetto del presente giudizio) costituisce un mero elemento accidentale e contingente, come tale non rilevante sul piano esegetico (ben potendo, come detto, la pregressa esperienza essere stata maturata nella gestione di altre strutture, indipendentemente dalla tipologia e dall'ubicazione geografica delle stesse).

Al contrario, la tesi interpretativa propugnata dalle difese finirebbe per configurare una palese, quanto inammissibile, disparità di condizioni tra i diversi potenziali partecipanti alla gara e, in particolare, tra i soggetti “non commerciali” (associazioni, associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, enti pubblici e del privato-sociale) e i soggetti “commerciali” (di cui all'art. 34 del d.lgs. 163/2006, vigente all'epoca di indizione della procedura: “a) *gli imprenditori individuali, anche artigiani, le società commerciali, le società cooperative; b) i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422, e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443; c) i consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro, secondo le disposizioni di cui all'articolo 36; d) i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c), i quali, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti; si applicano al riguardo*

	<i>le disposizioni dell'articolo 37; e) i consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 2602 del</i>	
	<i>codice civile, costituiti tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche</i>	
	<i>in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile; si applicano al riguardo le</i>	
	<i>disposizioni dell'articolo 37; e-bis) le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete</i>	
	<i>ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito,</i>	
	<i>con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33; si applicano le disposizioni dell'articolo</i>	
	<i>37; f) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico</i>	
	<i>(GEIE) ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240; si applicano al riguardo le</i>	
	<i>disposizioni dell'articolo 37; f-bis) operatori economici, ai sensi dell'articolo 3, comma 22,</i>	
	<i>stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi</i>	
	<i>Paesi").</i>	
	Per i primi, infatti, il bando di gara richiede -senza possibilità di dubbio	
	interpretativo alcuno- una pregressa esperienza della durata di almeno un	
	biennio complessivamente maturata, anche non consecutivamente, nei	
	cinque anni precedenti (art. 9), mentre per i secondi sarebbe sufficiente,	
	nell'indicata prospettiva difensiva, una esperienza qualunque, non definita	
	in termini temporali (-in ipotesi- come detto, anche di un solo giorno),	
	purché maturata nell'arco del biennio precedente.	
	Tale disparità non troverebbe, però, giustificazione razionale alcuna: quello	
	della esperienza maturata nella gestione di servizi di accoglienza e	
	assistenza è, infatti, ricompreso nel bando di gara tra i requisiti di capacità	
	tecnica e risponde alla <i>ratio</i> di garantire un livello minimo di competenze,	
	commisurate alla specificità del servizio da erogare.	
	Come si evince dagli atti di gara, infatti, con un'unica procedura veniva	
	affidata una ampia ed eterogenea serie di servizi, seppur tutti funzionali alla	

	gestione dei centri di accoglienza, che vanno dall'appalto del servizio di	
	gestione amministrativa, all'appalto del servizio di assistenza generica alla	
	persona e del servizio di assistenza sanitaria, all'appalto del servizio di	
	pulizia e igiene ambientale, nonché del servizio di ristorazione e di fornitura	
	di beni di prima necessità agli ospiti.	
	In particolare, poi, il servizio di assistenza generica alla persona include	
	attività di mediazione linguistica culturale, informazione sulla normativa,	
	sostegno socio-psicologico, organizzazione del tempo libero, insegnamento	
	della lingua italiana, orientamento e informazione sul proprio stato; mentre	
	il servizio di assistenza sanitaria prevede attività di somministrazione di	
	farmaci, cure di primo soccorso, prenotazione di visite specialistiche ed	
	esami diagnostici presso centri pubblici, assistenza in infermeria; il servizio	
	di pulizia consiste nella pulizia dei locali, delle aree comuni esterne e dei	
	cortili, nella disinfestazione, derattizzazione e deblatizzazione delle	
	superfici, raccolta e smaltimento dei rifiuti inclusi quelli pericolosi,	
	manutenzione delle aree verdi. Inoltre, l'affidamento ha per oggetto anche	
	forniture di beni consumabili e non consumabili agli ospiti (es. saponi,	
	shampoo, scarpe, vestiario, ecc.).	
	Del tutto ragionevole, quindi, appare la scelta della <i>lex specialis</i> di	
	qualificare uno dei requisiti di capacità tecnica sulla base di una pregressa	
	esperienza specifica nella gestione di tale categoria complessa di servizi;	
	ma, proprio per il medesimo ordine di ragioni, è evidente che tale capacità	
	deve essere valutata in termini oggettivi, prescindendo, cioè, dalla natura	
	giuridica del soggetto che la dovrebbe possedere.	
	Del tutto irragionevole e sproporzionato sarebbe, quindi, imporre quale	

	requisito di capacità tecnica una pregressa esperienza di almeno due anni	
	(anche non consecutivi, purchè nel quinquennio precedente) per i soli enti	
	“non commerciali” e, per quelli “commerciali”, ritenere invece equivalente	
	una qualunque pregressa esperienza, anche esigua -e sostanzialmente	
	inesistente, potendo in ipotesi limitarsi ad un giorno-, purché maturata	
	negli ultimi due anni.	
	Né tale, ingiustificata, disparità di trattamento potrebbe essere ricondotta	
	ad un parametro di ragionevolezza in considerazione di una presunta,	
	implicita, professionalità degli enti “commerciali” stante la tipica	
	organizzazione d’impresa che li caratterizza: in primo luogo, infatti,	
	l’assenza dello scopo di lucro propria degli enti “non commerciali” non	
	esclude affatto una loro organizzazione professionale finalizzata alla	
	produzione di servizi al pari degli enti “commerciali”, né, secondariamente,	
	esclude la possibilità che tali enti producano beni e servizi in forma	
	imprenditoriale.	
	In conclusione, il requisito di capacità tecnica previsto dal bando 2016, da	
	intendersi consistente in una pregressa esperienza di almeno 24 mesi, non	
	era posseduto da Virtusvecomp Verona SSD a r.l. (la cui esperienza -sul	
	punto non vi sono contestazioni- era limitata alla gestione, parte in	
	subappalto e parte in affidamento diretto, del servizio di accoglienza a	
	partire dal mese di agosto 2015) contrariamente a quanto da quest’ultima	
	dichiarato ex artt. 46 e 47 DPR 445/2000 in sede di domanda di	
	partecipazione alla gara.	
	L’aver ottenuto l’aggiudicazione dell’appalto nel 2016 sulla base della	
	dichiarazione un requisito di partecipazione in realtà inesistente ha, tra	

	l'altro, consentito a Virtus di poter dichiarare il possesso dell'esperienza	
	tecnica (non inferiore ad un anno) richiesta dal bando della gara bandita	
	nel 2017 e 2018 (art. 11) che, altrimenti, Virtus non avrebbe avuto, così	
	come per il fatturato minimo "nel settore oggetto dell'appalto" nell'arco	
	dell'ultimo triennio, richiesto dall'art. 11 del bando.	
	3.6.2. Tutti i bandi prevedevano, tra i requisiti professionali, l'impiego di	
	personale in misura proporzionata ed adeguata ai servizi da rendere e al	
	numero di ospiti presenti nei CAS, requisito che Virtus Vecomp ha sempre	
	dichiarato (ex art. 46 e 47 DPR 445/2000) di possedere, assumendo il	
	relativo obbligo in sede di stipula della convenzione.	
	Secondo il Pubblico Ministero, la Virtus Vecomp sarebbe venuta meno a	
	tale obbligo, destinando alla gestione dei CAS personale non sempre	
	adeguatamente qualificato e, comunque, in misura inferiore a quella	
	necessaria all'espletamento dei servizi oggetto di affidamento.	
	Le difese dei convenuti, al contrario, affermano (senza peraltro offrire alcun	
	riscontro documentale sul punto) che la società ha impiegato un congruo	
	numero di operatori addetti all'assistenza (senza specificare quanti e in	
	quale rapporto con gli ospiti), essendosi avvalsa, oltre che di proprio	
	personale, della collaborazione di volontari (circostanza rimasta del tutto	
	indimostrata: dalla documentazione acquisita nel corso delle indagini non è	
	emersa alcuna evidenza della presenza di volontari), come peraltro	
	consentito ed avallato anche dalla Prefettura.	
	A tal proposito, il Collegio osserva che, nella convenzione stipulata il 9	
	settembre 2016 (doc.14 all. a doc.2 Procura), l'art. 12 prevedeva: " <i>per</i>	
	<i>l'espletamento dei servizi specificati nel precedente articolo 2 il Gestore si</i>	

avvale di proprio personale in numero adeguato all'effettiva presenza giornaliera degli ospiti". Il successivo art. 13 (rubricato "risorse strumentali e personale") chiarisce cosa debba intendersi per "proprio personale" e distingue tale categoria di soggetti da quello "volontario": la disposizione, al primo comma, individua un obbligo generale del personale tutto – sia esso dipendente che volontario - di operare nel rispetto delle finalità della missione istituzionale, ma, all'ultimo comma, prescrive espressamente che il gestore debba garantire "per il proprio personale la regolarità dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali, assicurando altresì l'osservanza delle disposizioni in tema di trattamento giuridico del personale e dei volontari".

Analogamente, anche nelle convenzioni stipulate a seguito di aggiudicazione nel 2017 e 2018 la disciplina delle risorse strumentali e del personale (art. 15) fa espressamente riferimento all'impiego di personale dipendente, in relazione al quale deve essere garantito l'adempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali.

Ciò posto, in atti ha trovato conferma l'assunto attoreo in merito all'inadeguatezza, per numero e professionalità, del personale addetto al servizio di assistenza.

In materia di dotazione di personale il bando del 2016 non fissava specifici *standard*, ma stabiliva unicamente un criterio generale di proporzionalità, richiedendo la disponibilità di un numero di operatori adeguato a rendere le prestazioni indicate nello schema di convenzione e di capitolato di appalto (art. 10).

Tale criterio di proporzionalità (e, conseguentemente, di adeguatezza) è

	stato, successivamente, maggiormente definito mediante il ricorso a	
	parametri minimi a partire dal bando del 2017, che richiedeva la	
	disponibilità di un numero di operatori necessario e sufficiente per la	
	regolare esecuzione di tutte le prestazioni previste nel capitolato di gara	
	(art. 11); in proposito, l'art. 5, comma 8, del capitolato speciale prevedeva	
	che <i>"i servizi sono assicurati nell'arco delle 24 ore giornaliere, articolate nel</i>	
	<i>servizio diurno, che va dalle ore 8:00 alle ore 20:00, e in quello notturno, che</i>	
	<i>va dalle ore 20:00 alle ore 8:00. Il personale deve essere munito di tesserino</i>	
	<i>con indicazione del ruolo, in modo da essere immediatamente</i>	
	<i>riconoscibile."</i>	
	Anche il successivo comma 9 prescriveva: <i>"per ogni turno di lavoro è</i>	
	<i>garantito l'impiego del personale necessario all'espletamento di tutti i</i>	
	<i>servizi secondo criteri di <u>congrua proporzionalità rispetto al numero di ospiti</u></i>	
	<i><u>presenti</u>"</i> , criteri che lo stesso capitolato ha definito, individuando la	
	<i>"dotazione minima di personale da destinare ai vari servizi ed il relativo</i>	
	<i>tempo d'impiego"</i> in relazione alle dimensioni della struttura.	
	Nel caso di Virtusvecomp l'organizzazione dell'accoglienza era strutturata in	
	appartamenti accorpati a formare, per l'anno 2017, 7 CAS di 50 posti	
	ciascuno: per tale tipologia di centro il capitolato di gara prevedeva (ed in	
	tal senso è, appunto, l'offerta tecnica: doc.39 all. a doc.2 Procura) la	
	presenza di un operatore per ciascun turno, due diurni (compresi nell'arco	
	temporale 8:00-20:00) e uno notturno (20:00-8:00).	
	Ipotizzando un orario di lavoro a tempo pieno di 40 ore settimanali, per	
	garantire la copertura dei due turni diurni per una settimana per tutti i 7	
	CAS gestiti da Virtus era, quindi, necessario disporre di almeno 17 operatori	

	a tempo pieno (14 ore x 7 gg x 7 CAS = 686 ore/sett. : 40 = 17,15), mentre la	
	copertura del turno notturno doveva essere garantita per mezzo di almeno	
	12 operatori a tempo pieno (10 ore x 7gg x 7 CAS = 490 ore/sett. : 40 =	
	12,25).	
	Nell'offerta tecnica Virtus ha effettivamente elencato 29 operatori, dei	
	quali, tuttavia, come emerso dalle indagini della Guardia di Finanza, uno era	
	lo stesso Luigi Fresco (che non poteva certo svolgere l'attività di assistenza	
	alla persona, essendo dipendente del MIUR a tempo pieno e svolgendo	
	contemporaneamente l'attività di allenatore della prima squadra di calcio di	
	Virtus Vecomp) e solo 5 risultavano essere dipendenti di Virtus con qualifica	
	di addetto all'assistenza (Holme, Vecchietti, Aldrighetti, Bossi, Mercanti),	
	mentre gli altri o non erano titolari di alcun contratto di lavoro dipendente	
	(Padovani, Zeminian, Castagnini, Fedhila, Molinaro, Prince, Kouadio, Ayyad,	
	Perusi, Conteh, Carli, Cavilli) oppure avevano rapporti (di lavoro dipendente	
	e/o collaborazione) con Virtus ad altro titolo (come sportivi professionisti:	
	Sibi, ovvero come tecnici sportivi: Saorin, Coghi, Dusi, Corradini, ovvero	
	come baristi: Tomicelli o addetti alla manutenzione del verde: Antonelli).	
	Taluni dei soggetti indicati sono, invece, stati assunti successivamente, nel	
	corso della seconda metà del 2017 e nel 2018 (Bonatelli, Odogwu, Fedhila	
	Kouadio, Matarazzo, Motta). Tali evidenze emergono dalle banche dati	
	pubbliche (www. Cliclavoroveneto.it) e non sono state oggetto di	
	contestazione da parte dei convenuti.	
	Nel periodo in cui ha trovato applicazione la convenzione 2017 (prorogata,	
	con decreto prefettizio n. 61800 del 27 dicembre 2017, fino al 31 dicembre	
	2018 ex art. 63, comma 5, del D.lgs. 50/2016: la convenzione stipulata a	

	seguito dell'aggiudicazione della gara del 2018 è del 1 luglio 2018)	
	Virtusvecomp non ha mai superato il numero di 22 dipendenti (livello	
	massimo raggiunto nel giugno 2018, ma la media del periodo	
	giugno/dicembre 2017 è di 8 dipendenti e quella del periodo	
	gennaio/giugno 2018 è 17 dipendenti: cfr. tabella riepilogativa a pag. 57	
	dell'Annotazione, doc. 2 Procura, non oggetto di contestazione), metà dei	
	quali con contratto a tempo parziale, a fronte dei 29 a tempo pieno	
	necessari per garantire la copertura dei turni di presenza nei CAS.	
	In relazione, poi, alla gara d'appalto indetta nel 2018, Virtusvecomp non	
	solo ha dichiarato nella domanda di partecipazione di <i>"disporre di figure</i>	
	<i>professionali adeguate alla prestazione dei servizi in conformità alla</i>	
	<i>dotazione minima di personale di cui all'art. 5 del capitolato speciale</i>	
	<i>d'appalto"</i> , ma ha addirittura formulato un'offerta incrementale di 8	
	operatori diurni (di cui cinque con specializzazione nei servizi di assistenza	
	alla persona) e di un operatore notturno (cfr. doc. 57), mentre risulta che,	
	quantomeno nel periodo da giugno a dicembre 2018, i dipendenti addetti	
	alla assistenza fossero in misura inferiore persino al minimo contrattuale: 9	
	a tempo pieno e 16 a tempo parziale (oltre a due dipendenti addetti ai	
	servizi di segreteria: cfr. doc. 24 all. a doc. 2 Procura, non oggetto di	
	contestazione).	
	Quanto, poi, alla professionalità del personale, le convenzioni impegnano	
	l'aggiudicatario all'utilizzo di personale, in generale, con profili professionali	
	adeguati, richiedendo, inoltre, <i>"specifici profili professionali per gli operatori</i>	
	<i>addetti ai servizi di assistenza sanitaria, di sostegno socio-psicologico, di</i>	
	<i>mediazione linguistico-culturale, di informazione legale e di insegnamento</i>	

della lingua italiana, con iscrizione ad apposito albo, laddove previsto per le specifiche categorie professionali” (art. 15).

Orbene, dagli atti di indagine della Guardia di Finanza emerge che, in larga misura, il personale impiegato non solo era privo di specifiche attestazioni relative alle professionalità dichiarate (in particolar modo quelle linguistiche e assistenziali), ma non aveva neppure alle spalle un percorso di formazione in ambiti inerenti a quello del servizio; solo in misura assai più ridotta vi erano operatori con pregressa esperienza nel settore (cfr. Annotazione, pagg. 24 e ss., pag. 52 e ss., pag. 113 e ss. ed allegati ivi richiamati).

Tale circostanza, pur tenendo conto dell’inattuazione dell’art. 12, comma 1, della legge 328/2000 richiamata in convenzione, appare di sicuro rilievo in considerazione del fatto che, in ogni caso, numerose normative di settore (fin dal D.lgs. 286/98) avevano da tempo definito le competenze necessarie allo svolgimento dei compiti di mediazione linguistico-culturale ed il ruolo e le funzioni dell’assistenza alla persona dei richiedenti asilo.

3.6.3. La Virtusvecomp ha, inoltre, dichiarato di avere la disponibilità di strutture dotate *“dei necessari requisiti di legittimità sotto il profilo urbanistico ed edilizio, di conformità alla destinazione d’uso, di rispondenza alla normativa vigente in materia di impiantistica e prevenzione incendi, nonché delle prescritte autorizzazioni sanitarie”* per un determinato numero di “posti letto”.

Dalle indagini condotte dalla Guardia di Finanza è, tuttavia, emerso che la società, in realtà, non solo non aveva la “disponibilità” di tutte le strutture indicate, ma che talune di esse erano prive dell’agibilità e i “posti letto” indicati erano superiori alla effettiva capacità abitativa degli immobili, così

	come definita dal D.M. Sanità del 5 luglio 1975.	
	Sostengono le difese che tale normativa non troverebbe applicazione per le	
	strutture costituenti i CAS, in quanto il D.lgs. n. 142 del 2015 li qualifica	
	come strutture emergenziali, destinate a garantire momentanea	
	accoglienza e servizi minimi essenziali e, perciò, non concepite come	
	“abitazioni”. Rilevano, altresì, i legali che nessuna previsione del bando di	
	gara avrebbe richiamato il D.M. 5 luglio 1975 e che solo a seguito delle	
	modifiche apportate dal D.L. 130/2020 agli artt. 10 e 11 del D.Lgs.	
	142/2015, con D.M. 22 luglio 2021, sarebbe stato imposto l’obbligo di	
	adeguamento a standard urbanistici.	
	L’assunto difensivo è destituito di fondamento.	
	Il rispetto dei <i>“necessari requisiti di legittimità sotto il profilo urbanistico ed</i>	
	<i>edilizio, di conformità alla destinazione d’uso, di rispondenza alla normativa</i>	
	<i>vigente in materia di impiantistica e prevenzione incendi, nonché delle</i>	
	<i>prescritte autorizzazioni sanitarie”</i> era, infatti, una condizione per la	
	partecipazione alla gara (per un caso analogo, cfr. Cons. St., Sez. V, n.	
	7896/2023), prevista dal bando (art. 5).	
	Rammenta il Collegio che la regolarità urbanistico-edilizia di un immobile	
	trova la sua sintesi nel concetto di agibilità: infatti, l’art. 24 del T.U. edilizia	
	(DPR 380/01), nel testo <i>pro tempore</i> vigente (fino al 10.12.2016) prevedeva	
	che <i>“Il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle <u>condizioni di</u></i>	
	<i><u>sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti</u></i>	
	<i><u>negli stessi installati, <u>valutate secondo quanto dispone la normativa</u></u></i>	
	<i><u>vigente”</u></i> .	
	Non diversamente, la medesima norma nel testo vigente fino al 16 luglio	

2020 prevedeva che *“La sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante segnalazione certificata”*.

Dunque, un immobile per essere agibile deve anche essere conforme alle disposizioni che ne stabiliscono le condizioni di salubrità: la norma di riferimento era (ed è tuttora) proprio il D.M. 5 luglio 1975 (sul punto, con riferimento ad un centro di accoglienza, cfr. TAR Campania, Napoli, VIII, n. 3694/2024: *“Il Comune, quindi, non poteva negare il certificato di idoneità alloggiativa sulla base delle sole difformità urbanistiche (...) Piuttosto, l'ente locale avrebbe dovuto far riferimento ai parametri di 'salubrità' (altezze minime, superfici minime ecc.) di cui al menzionato D.M. del 5 luglio del 1975”*) i cui parametri disciplinano non solo le altezze minime dei locali, il rapporto di areo-illuminazione e le dimensioni minime delle stanze in relazione al loro utilizzo, ma consentono anche di determinare il numero massimo di persone che possono abitare nello stesso alloggio nel rispetto delle condizioni di sicurezza e salubrità.

Appare evidente, quindi, che dalla conformità alle norme in materia di condizioni di salubrità, accertata in relazione all'agibilità di un immobile destinato ad abitazione, deriva direttamente anche la sua capacità abitativa, essendo quest'ultima correlata alle dimensioni: l'art. 2 del D.M. 5.7.1975 stabilisce, infatti, che *“per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14, per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due*

persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14".

La giurisprudenza amministrativa da tempo è pervenuta ad affermare l'inderogabilità delle disposizioni dettate dal D.M. 5 luglio 1975 in quanto attinenti *"direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali di cui sono chiamate a integrare e attuare il precetto generale (in particolare, degli artt. 218 e 221 del T.U. delle Leggi sanitarie, approvato con R.D. n. 1265 del 1934)"* (recentemente, TAR Marche, Sez. II, n. 407/2024).

I parametri minimi fissati dalla richiamata normativa costituiscono, dunque, il *"contenuto minimo inderogabile in funzione della tutela della salute e sicurezza degli ambienti, con la conseguenza che la verifica dell'abitabilità non può prescindere"* (Cons. St., VI, 26 marzo 2021, n. 2575; Cass. civ., II, ord. 27 dicembre 2017, n. 30950)". È stato, infatti, affermato che *"le norme in questione seppur previste da un decreto ministeriale e quindi da un atto di natura regolamentare costituiscono diretta attuazione degli artt. 218 e 221, R.D. 27/07/1934, n. 1265 (Testo unico leggi sanitarie)"* e che *"non è possibile introdurre deroghe alla disciplina sopra citata attraverso atti di natura regolamentare, sia di provenienza regionale che comunale. Il carattere formalmente secondario della fonte (D.M. cit.) non toglie che le disposizioni da essa dettate attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti - ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali - emanate ad integrazione e attuazione del precetto generale"* (ibidem).

Come più volte affermato anche dalla Corte costituzionale, infatti, *"gli atti*

statali di normazione secondaria possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente «solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, “in settori squisitamente tecnici”, intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono “un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 69 del 2018)» (sentenza n. 180 del 2020; in senso conforme, sentenza n. 125 del 2017). Il che è, appunto, ciò che si verifica con riguardo alle prescrizioni poste dal d.m. 5 luglio 1975: di quest’ultimo appaiono evidenti sia la natura tecnica delle prescrizioni (adottate previo parere del Consiglio superiore della sanità), sia la saldatura con il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), il cui art. 218 – richiamato in premessa dal d.m. del 1975 – attribuisce al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l’altro, «che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce». (Corte cost. n. 54/2021).

L’attività conformativa del D.M. 5 luglio 1975 è, infatti, finalizzata a garantire il diritto fondamentale alla salute nel contesto dell’abitazione, attraverso misure di salvaguardia della salubrità, tra cui quelle che pongono un massimale alla capienza degli alloggi in rapporto alla superficie e tipologia delle stanze e, cioè, al numero massimo dei residenti nell’unità abitativa.

Si tratta di esigenze (e diritti) tanto fondamentali quanto minimali ed

inderogabili, la cui osservanza prescinde dalle ragioni emergenziali (e non è da queste derogabile) che, *illo tempore*, hanno indotto il legislatore a prevedere il ricorso a strutture temporanee (i CAS, appunto) per fronteggiare l'esaurimento dei posti disponibili nei centri di prima e seconda accoglienza.

Né la giurisprudenza citata dalle difese è idonea a sostenere la contraria tesi propugnata: la richiamata pronuncia del TAR Toscana n. 809/2018, infatti, nell'escludere, con riferimento all'attività di accoglienza dei migranti, la natura di attività turistico-ricettiva di tipo commerciale (la questione sottoposta al collegio riguardava la destinazione urbanistica a civile abitazione, anziché a struttura ricettiva, di due appartamenti utilizzati come centri di accoglienza), ha espressamente affermato che il suo esercizio in un appartamento, proprio in ragione della temporaneità, *"è compatibile con la destinazione a civile abitazione"*.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle difese, quindi, il parametro per la determinazione del numero massimo di persone inseribili in ciascuna struttura era -ed è- il D.M. 5 luglio 1975, applicabile anche agli immobili aventi destinazione residenziale in cui sono ospitati i CAS: il bando di gara, richiedendo la conformità urbanistico-edilizia degli immobili, ne imponeva il rispetto quale condizione -oggetto, appunto, di dichiarazione sostitutiva rivelatasi non veritiera- di partecipazione alla gara.

E ciò in quanto *"La normativa di cui al citato D. Lgs. n. 142/2015 (e in particolare l'art. 11) e quella urbanistico-edilizia, operano, infatti, su piani distinti senza interferire tra loro, posto che la prima regola i profili dell'accoglienza dei migranti richiedenti asilo e la seconda quelli concernenti*

il governo del territorio attraverso prescrizioni idonee a consentirne la corretta e ordinata utilizzazione. Ne consegue che il menzionato art. 11, laddove prevede che in caso di necessità i migranti possano essere accolti “in strutture temporanee appositamente allestite”, non presenta alcun elemento ermeneutico che consenta di ritenere che l’allestimento ivi contemplato possa avvenire in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia di riferimento” (Cons. St., Sez. VI, n. 1753/2020).

Gli accertamenti eseguiti dalla Guardia di Finanza (cfr. doc. 2 Procura, pag. 39, 65 ed allegati ivi richiamati) hanno, invece, messo in evidenza che, per una parte degli immobili elencati in sede di gara da Virtusvecomp, il numero di posti indicato era superiore a quello massimo consentito dalla normativa urbanistico-edilizia, nonostante si trattasse di un dato che, essendo ricavabile sulla base della superficie mediante l’applicazione dei parametri di cui al D.M. 5.7.1975 (e comunque verificabile richiedendo al Comune ove l’immobile è ubicato la certificazione di idoneità abitativa), Virtusvecomp ben poteva (e doveva) conoscere.

3.6.4. Virtusvecomp, peraltro, ha dichiarato avere la “disponibilità” di tutti gli immobili ove ospitare i richiedenti asilo.

Sostiene la Procura che il requisito della “disponibilità” degli immobili richiesto dal bando di gara doveva intendersi come disponibilità in senso giuridico e, quindi, fondata sull’esistenza di un titolo (proprietà, locazione, comodato, *leasing*, ecc. ovvero corrispondente preliminare condizionato) e che, quindi, la dichiarazione in tal senso resa nella domanda di partecipazione alla gara da Virtusvecomp si era rivelata non veritiera, essendo stato accertato che per alcuni immobili i proprietari non avevano

	sottoscritto alcun contratto, né alcuna dichiarazione di impegno a metterli a	
	disposizione della Virtusvecomp, per l’allestimento dei CAS.	
	Le difese dei convenuti, di contro, ritenendo che la previsione del bando di	
	gara fosse, in ogni caso, da intendere in senso non tecnico, hanno negato la	
	fondatezza della contestazione, rimarcando di aver indicato immobili	
	compresi negli elenchi disponibili presso la Prefettura, in cui erano inseriti	
	gli immobili per i quali i proprietari avevano preventivamente manifestato	
	la relativa disponibilità.	
	La tesi difensiva non può essere accolta per un duplice ordine di motivi.	
	In primo luogo, infatti, il concetto di “disponibilità” degli immobili, se	
	correttamente letto in maniera non avulsa dal contesto -non solo	
	semantico- in cui la locuzione è inserita, non può che essere inteso come	
	capacità di un soggetto di poter far uso del bene in modo legittimo (la	
	“disponibilità” è associata, infatti, agli immobili che, purché conformi alle	
	norme urbanistiche ed edilizie, debbono poter essere destinati a CAS in	
	caso di aggiudicazione e, per di più, in tempi assai ristretti): deve trattarsi di	
	immobili di cui l’aggiudicatario può liberamente (e lecitamente) disporre nei	
	tempi e per i fini indicati e, dunque, immobili sui quali, alternativamente,	
	può essere esercitato il potere corrispondente alla titolarità di un diritto	
	reale ovvero immobili dei quali l’aggiudicatario ha la detenzione legittima,	
	discendente, cioè, da un idoneo titolo contrattuale (in senso analogo, cfr.	
	TAR Campania, Napoli, Sez. IV, n. 5945/2016).	
	In secondo luogo, non può dimenticarsi che, tra gli obblighi del gestore del	
	CAS previsti dal capitolato, ci sono anche quelli in materia di sicurezza, che	
	implicano -e a maggior ragione se si considera che i CAS sono anche,	

	tecnicamente, luoghi di lavoro (appuntamento, del personale addetto alla	
	prestazione dei servizi connessi)- la necessaria disponibilità giuridica del	
	bene (cfr. arg., ex art. 26 D.Lgs. 81/2008).	
	La circostanza che taluni degli immobili indicati nella domanda di	
	partecipazione fossero inclusi in un elenco, informalmente tenuto dalla	
	Prefettura sulla base delle manifestazioni di disponibilità da parte dei	
	proprietari, non può integrare, quindi, il requisito previsto dal bando,	
	trattandosi di manifestazioni generiche, non vincolanti, dalle quali non	
	discendeva alcun obbligo in capo ai proprietari degli immobili, né a	
	contrattare né a contrarre e, men che meno, potevano considerarsi	
	integrare una offerta al pubblico o una proposta di contratto per adesione.	
	Dunque, la dichiarazione resa da Virtus Vecomp in sede di domanda di	
	partecipazione relativamente alla disponibilità degli immobili idonei, si è	
	rivelata non corrispondente al vero, atteso che, come peraltro accertato	
	anche dalla Guardia di Finanza, non esisteva alcun titolo giuridico per taluni	
	degli immobili (cfr. doc. 2 Procura, pag. 36, 60 ed allegati ivi richiamati).	
	3.6.5. I bandi (e i capitolati) di gara di tutte le procedure dedotte in giudizio	
	contenevano una clausola di esclusione del subappalto, salva la possibilità	
	di avvalersene esclusivamente per il servizio di fornitura dei pasti e di	
	pulizia, a condizione che fosse data preventiva comunicazione nella	
	domanda di partecipazione.	
	Virtus Vecomp non ha dichiarato di avvalersi di tale facoltà in alcuna delle	
	tre procedure, tuttavia risulterebbe <i>per tabulas</i> che la società avesse, pur	
	non essendo consentito dal bando e dalla convenzione, sistematicamente	
	affidato il servizio di “accompagnamento ed assistenza a cittadini stranieri”	

	a soggetti terzi e, precisamente, ad altre società e/o associazioni ad essa	
	collegate (Virtus Tempo Libero, Virtus Fitness, Virtus Free Time, Virtus	
	Soccer, Virtus Volley, Polisportiva Virtus: cfr. doc. 2, pagg. 43, 67 ed allegati	
	ivi richiamati), tutte aventi sede, coincidente con quella della Virtus	
	Vecomp, presso lo studio professionale del consulente di quest'ultima.	
	Nel corso delle indagini condotte dalla Guardia di Finanza, infatti, sono state	
	rinvenute (e sottoposte a sequestro penale) le fatture, emesse dalle varie	
	associazioni sportive nei confronti di Virtus Vecomp, aventi tutte il	
	medesimo oggetto (appunto, il servizio di accompagnamento e assistenza),	
	i cui pagamenti hanno trovato conferma nella documentazione bancaria.	
	Solo nel periodo settembre-dicembre 2016 l'importo complessivo di tali	
	fatture è stato pari ad euro 162.260,00 (cfr. tabella pag. 43 Annotazione:	
	l'importo è pari circa al 26% dei corrispettivi pagati dalla Prefettura, cfr.	
	doc. 49 ter allegato) e, nel periodo settembre-dicembre 2017, è stato pari	
	ad euro 438.480,00 (cfr. tabella pag. 67/69 Annotazione: l'importo è pari al	
	20% circa dei corrispettivi pagati dalla Prefettura, cfr. doc. 49 ter allegato).	
	È emerso, peraltro, che una fattura emessa da Virtus Soccer A.S.D., la n.	
	1/2018 del 2 gennaio 2018, avente ad oggetto "servizi di assistenza a	
	cittadini stranieri luglio/dicembre 2017" di euro 73.200,00, coincideva, per	
	numero, data ed importo, ad altra fattura, anche questa rinvenuta nello	
	studio del professionista unitamente alla prima (e, cioè, tra le fatture di	
	vendita della Virtus Soccer per il 2018), ma riportante un diverso oggetto:	
	"Trasferimento calciatori.....".	
	Eseguite le verifiche sul portale della fatturazione elettronica, è risultata	
	un'unica registrazione della fattura 1/2018 sia sul profilo dell'emittente	

	Virtus Soccer ASD che sul profilo della destinataria Virtusvecomp s.r.l..	
	Tale quadro circostanziale, unitamente al fatto che la fattura 1/2018 non è	
	confluita nella rendicontazione presentata alla Prefettura di Verona	
	relativamente ai primi tre bimestri del 2018 (cfr. all. 49 ter a doc.2), appare	
	avvalorare l'inesistenza non solo del costo imputato al servizio di	
	accoglienza, ma della stessa fornitura, mentre reale è stato il	
	corrispondente flusso di denaro uscito dalle casse di Virtus Vecomp, come	
	risulta dalla documentazione bancaria acquisita dalla Guardia di Finanza	
	(doc. 70 all. a Annotazione).	
	I dipendenti di Virtus, sentiti a SIT dalla Guardia di Finanza, infatti, hanno	
	escluso che il servizio di accompagnamento degli ospiti dei CAS avvenisse	
	ad opera di soggetti terzi (cfr. dichiarazioni resa da Alberto Trentini: doc. 44	
	all. a Annotazione), confermando che all'incombente provvedeva, con	
	mezzi propri o dei dipendenti, solo la Virtus Vecomp.	
	A tale ultimo proposito, emerge dagli atti di causa che le società (e/o	
	associazioni) "satellite" di Virtus Vecomp non possedevano i mezzi per	
	poter prestare il servizio fatturato (pag. 45 e ss. Annotazione e documenti	
	ivi richiamati) e che Virtus Vecomp ha, d'altro canto, dichiarato nelle	
	rendicontazioni presentate alla Prefettura elevati costi per rimborsi	
	chilometrici in favore dei dipendenti (oltre 56.000 Km nel bimestre maggio-	
	giugno 2018), in buona parte giustificati proprio dal servizio di	
	accompagnamento (ad esempio, nello schema predisposto dalla stessa	
	Virtus e consegnato alla Prefettura, su circa 10.000 Km percorsi nella	
	settimana dal 25 al 30 giugno 2018 dagli operatori per "accompagnamenti"	
	vari, il 20% risulterebbe effettuato con mezzi propri dei dipendenti: cfr. all.	

	6 a rendicontazione maggio-giugno 2018, doc. 49 ter all. ad Annotazione),	
	oltre ad altrettanto elevati costi per carburante per utilizzo di mezzi Virtus,	
	messi a disposizione dei dipendenti, per le medesime ragioni (ad esempio,	
	nei mesi di maggio e giugno 2018 risultano acquistati oltre 13.300 litri di	
	carburante per una percorrenza stimata di oltre 133.000 km).	
	Dal quadro probatorio in atti, peraltro, emerge che i rimborsi chilometrici	
	sono stati ripetutamente utilizzati in modo abnorme, talora come voci	
	integrative (o addirittura sostitutive) dello stipendio, talora come voci	
	fittiziamente incrementative dei costi (cfr. doc. 55 all. a Annotazione, oltre	
	alle comunicazioni, anche <i>chat</i> , tra Luigi Fresco e i suoi consulenti o	
	dipendenti: cfr. doc. 55 bis all. a Annotazione).	
	Dalla documentazione in atti risulta chiaramente che gli stessi operatori	
	Virtus (doc. 55 all. a lettera riportata a pag. 104-105 dell'Annotazione),	
	rappresentavano la loro indisponibilità a firmare i rimborsi orari e	
	chilometrici per <i>“a posteriori, tappare i buchi di una rendicontazione sotto</i>	
	<i>accusa per salvare la società”</i> per il <i>“legittimo timore che un controllo futuro</i>	
	<i>possa portare alla luce queste irregolarità, mettendo gli operatori nella</i>	
	<i>condizione di dover dichiarare il falso ad un’istituzione”</i> .	
	3.6.6. Quanto alla qualità del servizio prestato in esecuzione delle	
	convenzioni di affidamento, si è già visto che Virtusvecomp non ha	
	rispettato gli standard minimi previsti, sia in relazione al	
	sovradimensionamento dei CAS in rapporto al numero di ospiti, sia in	
	relazione al numero e alla specifica professionalità degli operatori addetti.	
	In atti è stata depositata documentazione -anche fotografica-, non oggetto	
	di contestazione, relativa ai controlli eseguiti <i>in loco</i> dalla Guardia di Finanza	

	il 6 marzo 2019 (doc. 66 all. a Annotazione) che ha accertato, in relazione ad	
	alcuni dei CAS gestiti da Virtusvecomp, le condizioni di fatiscenza,	
	sovraffollamento, scarsa igiene e pulizia.	
	Benchè il sopralluogo sia avvenuto in epoca successiva al periodo oggetto di	
	esame, le pessime condizioni, anche igieniche, delle strutture sussistevano	
	anche precedentemente ed erano ben note alla Virtus Vecomp e al suo	
	presidente Luigi Fresco, come emerge dalle <i>chat</i> tra quest'ultimo, Paola	
	Bonatelli (doc.46 quinquies all. a Annotazione) e Anna Holme (doc. 69 all. a	
	Annotazione) nonché dalla <i>mail</i> di Mauro Menin a Luigi Fresco del 14	
	settembre 2017 (doc. 68 all. a Annotazione: <i>"Inoltre con la presente segnalo che i</i>	
	<i>due appartamenti che formano la struttura di Albaredo sono talmente sporchi da inoltrare</i>	
	<i>segnalazione all'Ulss"</i>). Dal rapporto della ditta che si è occupata della	
	deblattizzazione di un appartamento a Ronco emerge con assoluta evidenza	
	lo stato di degrado delle abitazioni (<i>ibidem</i> : a pag. 2 viene indicata come "criticità"	
	che ha determinato l'infestazione da blatte la mancanza di pulizia, ed in particolare della	
	cucina e dei servizi igienici, con la raccomandazione di far eseguire le pulizie da personale	
	esperto e qualificato), fatto oggetto, tra l'altro, di segnalazioni del Sindaco di	
	Erbè del 30 giugno 2017 nonché, infine, dei condomini di alcuni CAS	
	(<i>ibidem</i>).	
	Dall'esame della documentazione contabile acquisita nel corso delle	
	indagini, poi, è emerso che la contrazione dei costi non ha riguardato solo le	
	spese per la disponibilità degli immobili (e quelle connesse di tasse, imposte	
	e utenze) e per il personale, ma anche la fornitura di altri, specifici, servizi	
	compresi nell'appalto.	
	Ad esempio, per l'acquisto delle derrate alimentari per la preparazione dei	

	pasti (tre pasti completi al giorno previsti dal capitolato) sono stati spesi in	
	media 2,70/3,00 euro per persona al giorno, all'incirca un euro a pasto, cifra	
	di assai inferiore all'importo di 5,00 euro/ <i>pro capite/die</i> prevista dalla	
	"stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza", costituente il	
	parametro utilizzato nella determinazione dei valori economici per le gare	
	d'appalto dal D.M. 20 novembre 2018 avente ad oggetto <i>"la fornitura di</i>	
	<i>beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima</i>	
	<i>accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla</i>	
	<i>legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9</i>	
	<i>e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e</i>	
	<i>14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi</i>	
	<i>allegati"</i> .	
	Benché si tratti di norma non applicabile, <i>ratione temporis</i> , al caso in	
	esame, la stima dei costi, come si legge nella circolare n. 14810/2018 del	
	Ministero dell'Interno, tiene conto del fatto che <i>"un numero superiore</i>	
	<i>all'80% dei richiedenti asilo è oggi accolto in strutture con capacità ricettiva</i>	
	<i>inferiore a 50 posti, gran parte dei quali riconducibili essenzialmente ad</i>	
	<i>appartamenti o strutture immobiliari similari"</i> , <i>"che consentono</i>	
	<i>un'autonoma gestione da parte degli ospiti dei servizi di preparazione dei</i>	
	<i>pasti, di lavanderia, di pulizia ed igiene dei locali (art. 1, comma 2, lett. a)</i>	
	<i>cit.), attraverso la distribuzione ai migranti di derrate alimentari da cucinare</i>	
	<i>per proprio conto (art. 2, lett. B, n. 4), nonché la fornitura di beni per il</i>	
	<i>lavaggio degli indumenti (art. 2, lett. B, n. 5) e per l'igiene e la pulizia degli</i>	
	<i>ambienti (art. 4, par. 3)"</i> .	
	Per tale tipologia di struttura l'allegato B del Decreto stabilisce un costo per	

	la fornitura di derrate alimentari di euro 5,00 al giorno per persona: tale	
	dato, peraltro, appare in linea con la rilevazione dei medesimi costi	
	effettuata nel 2017 dall' Università degli Studi di Milano (euro 1,70 in media	
	a pasto -e, quindi, 5,10 euro/die-, considerato che su un costo rilevato di	
	euro 4,60 a pasto l'incidenza delle derrate è del 35/40%) e richiamata nella	
	nota (1) del D.M. 10 marzo 2020 n. 65 (<i>"Criteri ambientali minimi per il</i>	
	<i>servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari"</i>),	
	pubblicato sulla G.U. Serie ordinaria n. 90 del 4 aprile 2020.	
	Tale stima costituisce, pertanto, un idoneo parametro di riferimento per la	
	valutazione della congruità e qualità tanto del servizio di	
	approvvigionamento delle derrate alimentari, quanto per altri servizi, come	
	ad esempio quello di fornitura di prodotti per l'igiene personale (per i quali	
	sono stati rendicontati da Virtus Vecomp in media 0,25 euro/die a fronte di	
	0,50 euro stimati) e per il costo del lavoro (per il quale sono stati	
	rendicontati mediamente 3,30 euro/die a fronte dei 7,40 euro stimati).	
	Lo scostamento rispetto a tale parametro di congruità, peraltro, trova	
	conferma nell'analisi della documentazione contabile (cfr. doc. 71) e nelle	
	dichiarazioni rese a SIT dagli ospiti dei centri (che lamentavano scarsa	
	qualità del cibo, sovraffollamento, mancanza di assistenza, mancate	
	forniture di beni) e dagli stessi operatori Virtus (cfr. dichiarazioni a SIT di	
	Paola Bonatelli circa l'approvvigionamento del vestiario, prevalentemente	
	usato e frutto di donazioni di organizzazioni caritatevoli, come confermato	
	dallo stesso Luigi Fresco nelle comunicazioni con la Prefettura).	
	Emblematico è il caso delle forniture di vestiario: migliaia di capi di	
	abbigliamento nuovi che, sulla base della contabilità aziendale, risultavano	

	non essere ancora distribuiti, ma in realtà non rinvenuti nel magazzino (cfr.	
	fatture SEGS srls: ag. 89 e ss. Annotazione), occupato invece da sacchi di	
	capi di abbigliamento usati della cui provenienza non è stata rinvenuta	
	alcuna documentazione contabile.	
	Le giustificazioni addotte dalla società -e, cioè, l'omessa acquisizione di	
	ricevute di consegna dei beni in realtà effettivamente distribuiti e l'acquisto	
	di capi usati da organizzazioni che non rilasciano documenti fiscali- non solo	
	si pongono in aperto contrasto con quanto dalla stessa dichiarato nella	
	domanda di partecipazione, ma soprattutto costituiscono il più chiaro	
	riconoscimento della violazione degli obblighi di servizio in termini di	
	tracciabilità (su cui si dirà più oltre) e rendicontazione (di cui si è già detto).	
	Risultano, pertanto, non corrispondenti alla realtà di fatto le dichiarazioni	
	della Virtus relative alla presenza di <i>“sistemi di informatizzazione del</i>	
	<i>servizio di amministrazione e contabilizzazione di tutti i dati relativi alla</i>	
	<i>fornitura, al consumo e alla complessiva movimentazione di magazzino”</i>	
	(punto A2.2 dell'offerta) i quali avrebbero consentito <i>“una analisi dei costi</i>	
	<i>mensili e una analisi del fabbisogno reale per ogni richiedente tanto da</i>	
	<i>permettere una lettura incrociata delle attività svolte e delle spese</i>	
	<i>sostenute per il raggiungimento dell'obiettivo e la correzione degli eventuali</i>	
	<i>scostamenti”</i> .	
	Non trova neppure riscontro quanto dichiarato circa la gestione del	
	magazzino adibito a guardaroba/deposito di accessori d'arredo; non risulta,	
	infatti, sia stata effettuata una aggiornata rendicontazione sulla consegna	
	dei materiali né che la stessa fosse stata gestita attraverso un sistema	
	informatico <i>“per tenere conto dei beni consegnati, dei medicinali</i>	

somministrati, del materiale vestiario e biancheria della casa, le spese alimentari settimanali”.

4. Dalle condotte illecite poste in essere da Virtus Vecomp è disceso, in rapporto di causalità diretta, un danno in capo all’Amministrazione (sul punto, in fattispecie analoga, cfr. Sez. Lombardia n. 239/2022): ai fini della configurabilità del danno erariale, infatti, la giurisprudenza della Corte dei conti, unitamente a quella della Corte regolatrice (recentemente, Cass. civ. SS.UU. n. 3100/2022), contempla accanto all’ipotesi dello sviamento della risorsa dalla finalità pubblicistica ad essa sottesa (pacificamente ricorrente in relazione al mancato rispetto degli obblighi di servizio), anche quella che si concretizza nella realizzazione dei presupposti per la illegittima percezione del danaro pubblico (cfr. anche Cass. SS.UU. n. 30526/2019 e n. 6461/2020).

Ebbene nel caso di specie, il danno erariale si è realizzato sia attraverso un utilizzo distorto della risorsa pubblica sia mediante la sua illegittima percezione attraverso la falsa attestazione dei requisiti tecnico-professionali necessari per la partecipazione alla gara d’appalto (*ex multis*, Sez. II App. n. 106/2025; Sez. Veneto n. 296/2025 e, con specifico riferimento a casi analoghi, Sez. II App. n. 19/2024, Sez. Piemonte n. 295/2025, Sez. Calabria n. 70/2025, Sez. Emilia Romagna n. 61/2024, Sez. Abruzzo n. 91/2024, tra le più recenti).

Al riguardo, il Collegio rileva che i convenuti, per quanto finora evidenziato, non solo hanno falsamente dichiarato il possesso di requisiti inesistenti, ma, hanno disatteso ampiamente le clausole contrattuali tra cui quelle che – al fine di facilitare la facoltà dell’appaltante di effettuare sopralluoghi per il

controllo della qualità del servizio *sub specie* di rispetto degli standard di capitolato - imponevano correlativi, pregnanti, obblighi di collaborazione da parte dell'appaltatore. Quest'ultimo avrebbe dovuto provvedere alla propria organizzazione (anche sul piano amministrativo) in modo tale da consentire, in ogni momento, la verifica dell'utilizzo delle risorse pubbliche in relazione al raggiungimento degli scopi e delle finalità sottese al programma pubblico da quelle finanziato, ciò che, tuttavia, Virtus non ha fatto.

Virtus Vecomp, invece, pur essendo vincolata alla realizzazione degli obiettivi del programma di accoglienza ed avendo assunto il ruolo di compartecipe dell'attività del soggetto pubblico erogatore (C. Cass., SS.UU., n. 21297/2017) in virtù dell'affidamento degli appalti, ha adottato scelte che hanno compromesso la realizzazione del programma imposto dalla P.A. determinando uno sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità perseguite, da cui *“allora sicuramente sussiste un danno per l'ente pubblico che radica la giurisdizione della Corte dei conti”* (Sez. Campania, n. 422/2024).

5. Il criterio adottato dalla Procura regionale per la determinazione del danno appare al Collegio condivisibile alla luce della documentazione in atti e sulla base di talune considerazioni di carattere sistematico.

Nel corso delle indagini, infatti, la Guardia di Finanza operante ha acquisito presso la sede di Virtusvecomp la documentazione contabile e fiscale della società, nonché quella relativa alle movimentazioni bancarie.

Il rilievo probatorio di tale documentazione ex art. 2709 c.c. assume peculiare connotazione nel caso in esame, alla luce degli obblighi di

	tracciabilità che assistono i flussi finanziari relativi agli appalti pubblici.	
	L'art. 10, ultimo comma, del capitolato della gara del 2016, infatti,	
	espressamente poneva a carico dell'aggiudicatario <i>"gli obblighi di</i>	
	<i>tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 13.08.2010 n. 136 e</i>	
	<i>ss.mm.ii. a pena di nullità assoluta della convenzione"</i> , precisando che	
	<i>"l'esecuzione di transazioni avvenute senza avvalersi di bonifici bancari o</i>	
	<i>postali ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità</i>	
	<i>delle operazioni ai sensi della legge 13.08.2010 n. 136 e ss.mm.ii. determina</i>	
	<i>la risoluzione di diritto della convenzione"</i> e facendo salvo <i>"il diritto al</i>	
	<i>risarcimento di eventuali danni o ulteriori oneri sostenuti"</i> .	
	Analoga clausola era contenuta anche nei capitolati relativi alle gare del	
	2017 e 2018: ai sensi dell'art. 19, infatti, l'aggiudicatario, con la	
	sottoscrizione della convenzione, si impegnavano a rispettare gli obblighi di	
	tracciabilità finanziaria previsti dall'art 3, comma 8, della legge 136/2010	
	(cioè tutti quelli previsti dalla medesima legge) e, ai sensi del successivo	
	comma 9 del medesimo art. 3, il mancato rispetto avrebbe comportato la	
	risoluzione di diritto della convenzione.	
	Orbene, l'art. 3 della legge 136/2010 prevede (comma 1) che: <i>"Per</i>	
	<i>assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire</i>	
	<i>infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della</i>	
	<i>filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche</i>	
	<i>europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture</i>	
	<i>pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi</i>	
	<i>presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in</i>	
	<i>via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse</i>	

pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.”

Hanno, infatti, chiarito le Linee guida approvate da ANAC con determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 (e, quindi, note e disponibili già da tempo allorché vennero bandite le gare *de quibus*) che “*dall’ampia dizione impiegata dall’art. 3, comma 1, discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione, tra l’altro, ai flussi finanziari derivanti dai seguenti contratti: 1) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall’ambito di applicazione del Codice, di cui al Titolo II, Parte I dello stesso, ivi compreso l’affidamento a contraente generale; (...)*” e che “*le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano in tutti i casi in cui sia stipulato un contratto d'appalto pubblico tra operatore economico e committente pubblico, indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara per l'affidamento dell’opera o del servizio ed a prescindere dal valore, che può essere anche modico*”.

Il Par. 5 delle Linee guida sintetizza, poi, gli obblighi di tracciabilità, articolati “*essenzialmente in tre adempimenti: a. utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva. b. effettuazione dei movimenti finanziari relativi alle medesime commesse pubbliche esclusivamente con lo strumento del bonifico bancario o postale*

ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni; c. indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, del codice unico di progetto (CUP)".

Il secondo comma dell'art. 3 consente, per i *"pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche"*, purché *"eseguiti tramite conto corrente dedicato di cui al comma 1, anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto, anche se questo non è riferibile in via esclusiva alla realizzazione degli interventi di cui al medesimo comma 1"*.

Analogamente, il comma 3 prevede che *"i pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa"* e, *"per le spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro"*, che possano *"essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa"*.

Precisano, inoltre, le citate Linee Guida che *"il conto corrente può essere dedicato anche in via non esclusiva"* e, quindi, *"possono essere effettuati movimenti finanziari anche estranei alle commesse pubbliche comunicate"*:

“in altri termini, non tutte le operazioni che si effettuano sul conto dedicato devono essere riferibili ad una determinata commessa pubblica, ma tutte le operazioni relative a questa commessa devono transitare su un conto dedicato”.

Tale possibilità deve, comunque, essere letta in connessione con la previsione del successivo comma 4, ai sensi del quale *“ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”.*

“In detta evenienza”, specificano poi le Linee Guida, *“qualora l’operatore economico intenda reintegrare i fondi del conto dedicato, lo potrà fare solo mediante bonifico bancario o postale o con altri strumenti idonei a garantire la tracciabilità”.*

In disparte le ulteriori valutazioni in merito alla conformità dell’operato di Virtusvecomp rispetto a detti obblighi, in relazione al profilo qui in esame vengono in rilievo, da un lato, l’obbligo di eseguire ogni transazione finanziaria inerente all’esecuzione dell’appalto mediante bonifico bancario o altro mezzo che ne consenta la tracciabilità e, dall’altro, l’obbligo di conservazione documentale delle transazioni eseguite con mezzi diversi (nei casi in cui siano consentite dalla legge).

Tutti i costi sostenuti da Virtus Vecomp per la fornitura del servizio appaltato, quindi, sono (o dovrebbero essere) rilevabili dall’esame della

	documentazione contabile e bancaria acquisita dalla Guardia di Finanza, che	
	ha preso in esame tutti i rapporti bancari riconducibili alla società (all.71 a	
	doc. 2 Procura).	
	Sulla base degli accertamenti eseguiti e documentati in atti, risulta che i	
	conti “dedicati” utilizzati da Virtusvecomp nel periodo considerato sono	
	due, entrambi accesi presso Monte Paschi di Siena s.p.a., e precisamente il	
	conto corrente n. 5742.84, sul quale sono stati eseguiti da parte della	
	Prefettura i pagamenti fino al 6 giugno 2017, e il conto corrente n.	
	631105.56, sul quale sono stati eseguiti dalla Prefettura i pagamenti a	
	partire dal 19 giugno 2017. Antecedentemente a tale data, comunque,	
	Virtusvecomp aveva trasferito con regolarità su quest’ultimo conto,	
	mediante operazioni di bonifico, la quasi totalità delle somme versate dalla	
	Prefettura sul conto 5742.84.	
	Sulla scorta della documentazione bancaria afferente a questi conti	
	correnti (e quelli, accesi presso Monte Paschi di Siena, di appoggio delle	
	carte prepagate alimentati dalle ricariche addebitate sui due conti	
	“principali”), dunque, è stato possibile verificare la misura dei flussi	
	finanziari in uscita relativi alle spese per il servizio di accoglienza. Va, al	
	riguardo, precisato che,ome da accertamenti della PG operante, risulta	
	siano state eseguite numerose operazioni finalizzate alla creazione di	
	riserva di denaro contante utilizzata, per ammissione della stessa	
	Virtusvecomp, senza contropartita documentale contabile (ricevute,	
	fatture), nonostante il duplice divieto previsto dalla normativa in materia di	
	tracciabilità, che non solo escludeva, di regola, l’utilizzo del contante, ma	
	che imponeva in ogni caso, ed a maggior ragione nelle limitatissime ipotesi	

	derogatorie, la documentazione di ogni operazione finanziaria.	
	Benché, come si vedrà, la Virtusvecomp abbia posto in essere, da questo	
	punto di vista, una non consentita gestione commista tra l'attività sportiva	
	e quella di assistenza ai richiedenti protezione internazionale (con	
	conseguente, ulteriore, compromissione degli obblighi di tracciabilità),	
	l'analisi della documentazione contabile ha consentito di individuare con	
	ragionevole margine di certezza i costi sostenuti per l'esercizio della	
	seconda e, quindi, per differenza, il profitto conseguito.	
	È emerso che i costi effettivamente sostenuti da Virtus Vecomp (e	
	tracciabili) si assestavano mediamente, in rapporto agli importi fatturati alla	
	Prefettura, su una percentuale inferiore al 50% dell'importo fatturato e ciò	
	per tutto il periodo preso in considerazione.	
	Ad esempio, per quanto riguarda il mese di novembre 2017 risultano	
	sostenuti costi <i>tracciati</i> (con esclusione dei pagamenti in contanti, non	
	verificabili se non per il <i>pocket money</i> , di cui è stata rinvenuta	
	documentazione extracontabile parziale) per circa 150.000,00 euro (di cui	
	euro 25.000 per pocket money) a fronte di una fatturazione di poco più di	
	347.000,00 euro, pari al 43,22% del fatturato (se si ipotizzano costi non	
	tracciati per circa 20.000,00 euro, in linea con quelli indicati nelle	
	rendicontazioni 2018, la percentuale sale al 49% circa).	
	Nel mese di marzo 2017 risultano costi tracciati per circa 90.000 euro, oltre	
	a circa 19.000 euro per pocket money, che rappresentano circa il 42% del	
	fatturato (euro 267.859,71; ipotizzando costi non tracciati per 20.000,00	
	euro, la percentuale sale al 48,15%), mentre nel mese di giugno 2017 i costi	
	tracciati ammontano a circa 122.000 euro (di cui 20.000 circa per pocket	

	money), pari al 44,79% circa del fatturato (272.350,38 euro; ipotizzando	
	costi non tracciati per 20.000,00 euro -per eccesso, in quanto in questo	
	mese risultano pagati con bonifico i rimborsi chilometrici ai dipendenti- la	
	percentuale sale al 52%).	
	Tali evidenze si pongono esattamente in linea con quanto rendicontato da	
	Virtus Vecomp, almeno inizialmente (prima cioè, dei ripetuti interventi	
	correttivi), anche per il primo bimestre 2018 (doc. 49 ter allegato a doc. 3	
	Procura), allorché sono stati esposti costi per 343.000,00 euro circa -	
	comprensivi, tuttavia di spese non ammissibili come le manutenzioni	
	straordinarie su beni di terzi (art. 6 del capitolato) e dei rimborsi	
	chilometrici ed altre spese pagate in contanti- pari al 51,11% del fatturato	
	di 671.000 euro.	
	Analogamente, la rendicontazione del secondo bimestre 2018 antecedente	
	ai vari incrementi “correttivi” (doc.49 quinquies all. a doc. 3 Procura)	
	esponeva costi per circa 368.000,00, pari al 51,31% del fatturato (circa	
	719.000,00 euro).	
	Tali ordini di grandezza si riscontrano, benché in misura più contenuta,	
	anche nell’analisi dei flussi di spesa del periodo successivo a quello oggetto	
	del presente giudizio (quando, cioè, erano già emerse le prime criticità della	
	gestione), tracciati dal conto n. 1695 acceso presso Banca BPM, alimentato	
	quasi esclusivamente da giroconti provenienti dal conto corrente di Monte	
	Paschi n. 631105 (pag. 131, doc. 3 Procura), sul quale, da luglio/agosto	
	2018, sono state gestite tutte le spese per il servizio di accoglienza, come è	
	stato dichiarato in sede di SIT da Barbara Vecchietti (pag. 131 della	
	relazione, doc. 71 all. a doc. 3 Procura).	

	Il reale rapporto tra costi effettivamente sostenuti e importo da fatturare	
	emerge e trova conferma anche nella corrispondenza intercorsa tra Anna	
	Holme, dipendente di Virtus Vecomp, e il presidente Luigi Fresco avente ad	
	oggetto la predisposizione del documento di rendicontazione del quarto	
	bimestre 2018 (doc 55 bis all. a doc.3 Procura, pag. 28-30): a fronte di un	
	fatturato di circa 788.000,00 euro, i costi documentati ammontavano a circa	
	394.000,00 pari al 50,087% del fatturato.	
	Nell'occasione, la dipendente aveva trasmesso un prospetto in cui indicava	
	di quanto avrebbe dovuto essere incrementata la spesa rendicontata,	
	formulando tre distinte ipotesi, per poter rappresentare alla Prefettura un	
	"guadagno" contenuto nella misura del 30, 25 o 20%. Nella prosecuzione	
	delle interlocuzioni, la stessa aggiornava il presidente sui progressi ottenuti	
	nel ridurre dal 50 al 36% la percentuale degli utili mediante aumenti fittizi	
	dei costi, come risulta dalle <i>mails</i> scambiate dalla Holme con il	
	commercialista Simone Testi, ma anche dalle conversazioni tra il Fresco ed	
	altra collaboratrice di Virtus Vecomp, Barbara Vecchietti (tanto che la stessa	
	Anna Holme, significativamente, conclude affermando: " <i>siamo partiti da 50,</i>	
	<i>ho fatto miracoli</i> ").	
	Del resto, si tratta -come è evidente- di costi ripetitivi, taluni fissi (i canoni di	
	locazione, servizi di telefonia, utenze, retribuzioni dei dipendenti) ed altri	
	variabili, ma pur sempre entro margini ridotti (basti pensare ai costi coperti	
	delle carte prepagate con cui venivano effettuate le spese per gli ospiti e	
	documentati nei relativi estratti conto: all. 70 a doc. 3 Procura, cartella	
	MPS_VIRTUSVECOMP SRL), tant'è che la Virtus Vecomp è stata costretta,	
	per aumentare gli importi rendicontati, a dichiarare, tra le altre spese, come	

costi sostenuti, ingenti “accantonamenti”, cioè fondi per costi meramente probabili, ancora da sostenere, di cui sono incerti importo e data di sopravvenienza (cfr. la quarta versione della rendicontazione del secondo semestre 2018: doc. 49 *octies* all. a Annotazione, in vengono esposti accantonamenti per euro 138.166,00, pari al 37,45% dei costi pari a 368.951,27 euro).

Contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, nella documentazione in atti ha, quindi, trovato riscontro l’assunto della Procura che, con un calcolo necessariamente per approssimazione (stante il ricorso, non consentito, ai pagamenti in contanti e la confusione contabile tra le diverse attività della Virtus), ha individuato la percentuale di incidenza dei costi in concreto sostenuti rispetto agli importi fatturati nella misura del 50%, con conseguente determinazione del profitto nel differenziale del 50%.

Sostiene la Procura regionale che tale misura, eccessiva, è derivata da una illecita compressione dei costi a discapito della qualità del servizio, come è stato accertato dalla PG delegata. La quota di profitto eccedente un margine ragionevole, individuato nel 25% in adesione alle valutazioni già operate dalla Prefettura nel corso delle verifiche sulle rendicontazioni del 2018 (come risulta dalle conversazioni *chat* dello stesso Fresco con i funzionari della Prefettura), costituisce, quindi, la misura del danno arrecato alle risorse pubbliche (sul punto, cfr. anche Sez. Lombardia, n. 239/2022, confermata da Sez. II App.n. 19/2024).

Le difese contestano l’assenza di qualsivoglia fondamento del criterio adottato, non risultando da alcun documento il parametro del 25% come

limite massimo dell'utile d'impresa.

A tale proposito osserva il Collegio che la determinazione dei contenuti e, quindi, anche del valore economico (e della base d'asta) delle procedure concorsuali, pur rientrando nella sfera di discrezionalità non sindacabile dell'Amministrazione (che, tuttavia, non può mai tradursi in una non consentita restrizione della platea dei potenziali concorrenti né preconstituire situazioni di privilegio: sul punto, cfr. Cons. St. Sez. V, n. 6006 del 22 ottobre 2018), *“non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche”* e, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, *“la base d'asta non corrisponde necessariamente al prezzo di mercato”* ma *“tuttavia, è necessario che la sua determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante facendo riferimento a criteri verificabili e acquisendo attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza (Cons. Stato, sez. III, 28 settembre 2020, n. 5634; 24 settembre 2019, n. 6355; 10 maggio 2017, n. 2168; sez. V, 28 agosto 2017, n. 4081)”* (ANAC, del. n. 116/24).

Deve, quindi, ritenersi che la base d'asta fissata a 35,00 euro/die pro capite fin dal bando del 2016 (intervenuto, peraltro, dopo diversi anni dall'avvio del servizio di accoglienza) sia il frutto di una ponderata valutazione, da parte dell'Amministrazione, di congruità economica del corrispettivo rispetto al livello quali-quantitativo fissato dal capitolato generale (oltre che da quello speciale) e richiesto per il servizio da appaltarsi, pur tenendo conto del necessario riconoscimento di un utile di impresa.

Le stazioni appaltanti, infatti, devono *“procedere già in fase di programmazione alla stima del fabbisogno effettivo in termini di numero di ore di lavoro / interventi / prestazioni e alla predeterminazione del costo complessivo di ciascuna prestazione”* (Linee guida ANAC 2016) garantendo la qualità delle prestazioni non solo nella fase di scelta del contraente (arg. ex. art. 97 in tema di esclusione delle offerte anormalmente basse), ma anche nella fase di predisposizione dei parametri della gara (art. 30, co. 1, d.lgs. 50/2016: in punto *de quo* cfr. Cons. Stato, V, n. 6355/2019).

Se da un lato è vero, come afferma la giurisprudenza amministrativa con orientamento univoco e costante, che *“non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l’offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell’attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l’impresa dall’essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico”*(Cons. St., V, n. 591/2022), è del pari vero che, in ragione dei principi di proporzionalità, economicità ed efficienza, in un appalto pubblico l’utile non può essere pari, o anche solo prossimo, al 50%.

La determinazione della percentuale del 25% come *“ragionevole”* margine operativo (lordo) dell’impresa appare, pertanto, frutto di una valutazione più che prudenziale e *in bonam partem* dei convenuti, anche alla luce degli indici medi di redditività e di *performance* economiche delle imprese del settore risultanti dalle rilevazioni statistiche periodiche ISTAT (cfr. dati del censimento permanente delle imprese pubblicati su www.istat.it).

Osserva, tuttavia, il Collegio che nel perfezionamento della condotta illecita,

peraltro, ha indubbiamente avuto un ruolo, sul piano concausale dell'aggravamento del danno, pur nel quadro generale di una situazione di persistente emergenza e di continuo afflusso di elevati ingressi di migranti, il diminuito esercizio dei poteri di controllo da parte degli uffici della Prefettura di Verona e che, pertanto, sussistono le condizioni previste dal primo comma dell'art. 1227 c.c. («se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa») per determinarne, nella misura del 10%, l'incidenza sulla quantificazione del danno risultante dall'applicazione del criterio indicato dalla Procura attrice (euro 3.060.677,58).

Il danno a carico dei convenuti va, quindi, rideterminato nella misura di euro 2.754.609,92.

6. Alla luce di quanto fin qui detto le condotte di Virtus Vecom e, per essa, del suo amministratore Luigi Fresco, finalizzate a ottenere, senza che ne ricorressero i presupposti, l'aggiudicazione di un appalto in assenza dei requisiti previsto dal bando e, successivamente, a fornire il servizio in violazione degli standard di legge e di gara hanno determinato la causazione di un danno nei confronti del Ministero dell'Interno la cui misura va determinata nella quota di profitto eccedente il ragionevole utile di impresa.

La responsabilità della causazione del danno deve essere attribuita, oltre che alla società appaltatrice, al suo amministratore *pro tempore*, Luigi Fresco: *“Anche nell'ordinamento codicistico, alla responsabilità della società verso i terzi nei limiti della dotazione patrimoniale (art.2462 c.c.), si affianca la responsabilità per fatto illecito degli amministratori che abbiano*

agito con dolo o colpa (art.2476, comma 6, c.c.), nonché dei soci che abbiano intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi (art.2476, comma7, c.c.). In altri termini, la sussistenza di un'obbligazione sociale non esclude ma si aggiunge all'obbligazione da fatto illecito degli amministratori e dei soci; parimenti, la responsabilità amministrativo-contabile della società non esclude, ma si affianca alla responsabilità amministrativo-contabile di chi abbia agito in nome e per conto della società, con conseguente rafforzamento della tutela erariale" (Sez. II App. n. 15/2021; cfr. anche, *ex multis*, Sez. Piemonte n. 19/2019, Sez. Sicilia n. 326/2020; Sez. Emilia Romagna n. 239/2021, in termini, recentemente, Sez. III App. n. 354/2022).

Infatti, *"La responsabilità del danno erariale va ascritta, oltre che alle società percipienti, anche, con vincolo solidale, alle persone fisiche che le hanno rispettivamente rappresentate o amministrate, comunque incidendo sul programma imposto dalla P.A. (cfr. Sezione Lazio, sent. n. 175/2021)"* (Sez. Piemonte, n. 97/2022, *ex multis*, recentemente anche, Sez. Puglia n. 1115/21).

Gli amministratori *pro tempore* delle società, dunque, sono chiamati a rispondere direttamente del loro operato in quanto *"l'instaurazione del rapporto di servizio è correlata non solo alla riferibilità alla società beneficiaria del contributo degli effetti degli atti dei suoi organi, ma anche alla attività stessa di chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione"* (Cass. SS.UU. ord. n.

5019/2010).

Infatti, *“qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati. Nello schema sopra delineato, infatti, il parametro di riferimento della responsabilità erariale (e, quindi, della giurisdizione contabile) è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministra-no di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati. Il rapporto di servizio, infatti, va considerato non solo in relazione agli effetti che il comportamento degli organi societari procura sul patrimonio della società interessata, fruitrice dei fondi pubblici, ma anche in relazione alla condotta dei soggetti che impersonano detti organi, i quali disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, provochino la frustrazione dello scopo perseguito dall'Amministrazione”* (Cass. SS. UU. N. 296/2013).

7. Quanto all'elemento soggettivo, ritiene il Collegio che risulti provato il dolo, così come contestato dal Pubblico Ministero.

In tale senso vengono in rilievo, innanzitutto, le circostanze di fatto, obiettivamente documentate dal compendio probatorio in atti, richiamate *supra*, dalle quali emerge la piena consapevolezza, in capo ai convenuti, della illiceità delle condotte finalizzate ad ottenere indebitamente un vantaggio economico, poste in essere secondo un deliberato schema.

	Alla configurazione come dolose delle condotte significativamente	
	concorrono, da un lato, l'aver dichiarato, in sede di domanda di accesso al	
	finanziamento, la sussistenza di requisiti rivelatisi, all'esito delle indagini,	
	non veritieri, pur nella consapevolezza degli obblighi in tal senso sussistenti	
	e, dall'altro, avere trascurato gli obblighi derivanti dall'affidamento del	
	servizio tanto in relazione alla qualità delle prestazioni erogate quanto in	
	relazione alla tracciabilità.	
	Tali ultime circostanze denotano l'intento in capo a Virtus, e a Luigi Fresco,	
	di avvalersi delle disponibilità finanziarie destinate al programma pubblico	
	di accoglienza, finanziato con risorse pubbliche, per fini egoistici (e di mero	
	finanziamento dell'attività sportiva e calcistica della società e di quelle	
	correlate) distogliendole dall'uso a cui erano assegnate, in assoluto	
	dispregio delle finalità di pubblico interesse che l'Amministrazione	
	intendeva perseguire con tale progetto.	
	Appare evidente, dunque, che la società e il suo amministratore erano	
	perfettamente consapevoli, fin dal momento della presentazione della	
	domanda di partecipazione alla gara:	
	a) dell'obbligo di conservazione documentale e di tracciamento di tutti i	
	flussi finanziari;	
	b) del fatto che le autorità competenti avrebbero potuto, anche	
	successivamente alla stipula della convenzione e indipendentemente dalla	
	liquidazione delle singole fatture di acconto, svolgere controlli finalizzati alla	
	verifica della esecuzione del contratto in relazione agli standard da	
	garantire;	
	c) del fatto che, in difetto, sarebbe intervenuta la revoca della concessione	

e, quindi, che nessun legittimo affidamento poteva discendere dal positivo superamento della fase di stipula del contratto e/o di liquidazione degli acconti.

Con questa consapevolezza, quindi, la società ha sottoscritto e presentato le dichiarazioni sostitutive allegate alla domanda di partecipazione, attestando, sulla base di documentazione in parte non veritiera, in parte non pertinente e contraddittoria e in parte inesistente, la sussistenza dei presupposti per l'aggiudicazione.

Va, a tale proposito, richiamato il *“principio di autoresponsabilità dichiarativa, operante tutte le volte in cui si configurino in capo agli operatori, come nella specie, precisi obblighi di correttezza - specificati mediante il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e, appunto, dell'autoresponsabilità - rivenienti il fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 della Costituzione, che impongono che questi siano chiamati ad assolvere oneri minimi di cooperazione, quali il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare documenti (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 24 novembre 2016, n. 4932; id., Ad. Plen., 25 febbraio 2014 n. 9).”* (TAR Lazio, Roma, Sez. V, n. 5154/2025), costituendo l'affidabilità delle autocertificazioni un presupposto essenziale per la diffusione degli strumenti di semplificazione nell'attività amministrativa.

Non a caso, infatti, la mera circostanza della dichiarazione non coerente con la realtà costituisce, ai sensi dell'art. 75 del DPR 445/2000 e ferme le conseguenze sul piano penale, *“una fattispecie di esclusione del tutto autonoma che concretizza, per ciò solo, un'ipotesi di violazione rilevante,*

	<i>ostativa all'erogazione dei benefici richiesti. Pertanto, non rileva la</i>	
	<i>condizione soggettiva di buona o mala fede del soggetto che ha reso la</i>	
	<i>dichiarazione, basandosi le norme recanti la semplificazione nell'attività</i>	
	<i>amministrativa sul principio di autoresponsabilità, con un ribaltamento</i>	
	<i>sull'interessato dell'onere di acquisire piena consapevolezza della propria</i>	
	<i>effettiva condizione, in modo da rendere pienamente affidabile</i>	
	<i>l'autocertificazione” (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 7140/2019).</i>	
	Non solo. Nella successiva fase di esecuzione del contratto la	
	consapevolezza in capo alla società della violazione degli obblighi	
	discendenti dalla convenzione emerge da una pluralità di ulteriori elementi:	
	dall'affannoso susseguirsi di schemi di rendicontazione, per così dire, “a	
	geometria variabile”, di volta in volta finalizzati ad aumentare	
	artificialmente i costi, includendovi spese non ammissibili a termini di	
	contratto ovvero voci del tutto inidonee (accantonamenti per le più varie	
	finalità) ovvero ancora spese non documentate; dalla commistione dei fatti	
	di gestione propri del servizio appaltato con quelli dell'attività calcistica;	
	dalla tenuta di una contabilità incompleta e disordinata (si pensi, ad	
	esempio, all'assenza di una regolare contabilità di magazzino, la mancanza	
	di ricevute di consegna del materiale agli ospiti, la mancanza di ricevute per	
	i rimborsi chilometrici, tutti (ri)costruiti “ex post”); dall'uso disinvolto del	
	denaro contante e dalla violazione degli obblighi di tracciabilità.	
	Rileva, infine, la ripetuta variazione dell'oggetto sociale -anche in corso di	
	esecuzione del contratto- di volta in volta includendovi (o escludendo)	
	l'attività di prestazione di servizi di assistenza alle persone richiedenti	
	protezione internazionale, funzionale alla partecipazione alle gare d'appalto	

	ovvero all'iscrizione al campionato di calcio professionistico.	
	Tanto considerato, il Collegio conclude per la condanna di Virtusvecomp	
	Verona s.r.l., in persona del legale rappresentante <i>pro tempore</i> , e di Luigi	
	Fresco, a titolo di dolo e in solido fra loro al pagamento in favore del	
	Ministero dell'Interno - Prefettura di Verona della somma di euro	
	2.754.609,92, oltre rivalutazione monetaria.	
	8. Quanto alla regolazione delle spese di lite e di giudizio, ai sensi dell'art.	
	31 c.g.c. ed in applicazione del principio della soccombenza, le spese di	
	giudizio vanno poste a carico delle parti condannate, in solido tra loro, e si	
	liquidano come in dispositivo.	
	Tutto ciò premesso e considerato	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto,	
	definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 32266 del registro di	
	Segreteria promosso dalla Procura Regionale nei confronti di Virtusvecomp	
	Verona s.r.l. e Luigi Fresco,	
	-respinge l'istanza di sospensione del giudizio ex art 106 c.g.c.;	
	-respinge, perché non fondata, l'eccezione di prescrizione;	
	-in parziale accoglimento della domanda attorea, condanna Virtusvecomp	
	Verona s.r.l., in persona del legale rappresentante <i>pro tempore</i> , e Luigi	
	Fresco, a titolo di dolo e in solido fra loro al pagamento in favore del	
	Ministero dell'Interno - Prefettura di Verona della somma di euro	
	2.754.609,92, oltre rivalutazione monetaria ed interessi di legge sulla	
	somma rivalutata dalla data di deposito della sentenza al saldo effettivo;	
	-condanna, altresì, i convenuti al pagamento delle spese di giudizio a favore	

dell'Erario che liquida in euro 599,48.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così pronunciato in Venezia, all'esito delle camere di consiglio del 14

maggio e 9 luglio 2025.

IL GIUDICE RELATORE

IL PRESIDENTE

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 26/01/2026

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo