**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai magistrati:

Daniela ACANFORA Presidente

Ida CONTINO Consigliere

Rossella CASSANETI Consigliere relatore

Lucia d'AMBROSIO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio d'appello, di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 62472 nel Registro di Segreteria, promosso da **Associazione ITALAFRICA CENTRALE** in persona del legale rappresentante pro tempore CESTARI Alfredo Carmine, con sede legale in Milano al Corso Sempione n. 32/b (c.f. 04860251216) e dal Sig. **CESTARI Alfredo Carmine**, nato a Montesano sulla Marcellana (SA) il 16 luglio 1964 e residente in Napoli al Centro Direzionale Torre Prof Casa P. 9 int. 51 (c.f. CSTLRD64L16F625D), rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dagli Avvocati Antonio Rocco Sortiero (c.f. SRTNNR63P29A801A; pec: antoniorocco.sortiero@milano.pecavvocati.it), e Giovanni Brambilla Pisoni (c.f. BRMGNN47E18D920Q; pec: giovannibrambillapisoni@milano.pecavvocati.it)

**contro**

**1)** PROCURATORE GENERALE pro tempore rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti (PEC procura.generale.appelli@corteconticert.it ) - resistente;

**2)** PROCURA REGIONALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI – SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA (PEC lombardia.giurisdizione.resp@corteconticert.it) - resistente;

**AVVERSO** la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia n. 90/2025, depositata il 10 giugno 2025 e notificata l'11 giugno 2025;

**VISTO** l'atto d'appello;

**VISTI** tutti gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI**, all'udienza del 24 settembre 2026, con l'assistenza del segretario dott.ssa Giulia Romagnoli, il relatore cons. Rossella Cassaneti, per gli appellanti l'Avv. Antonio Rocco Sortiero nonché per la Procura Generale il V.P.G. Sabrina D'Alesio;

**RITENUTO in FATTO**

Con la sentenza impugnata la Sezione lombarda ha condannato gli appellanti (Associazione ITALAFRICA CENTRALE e il suo Presidente Sig. CESTARI Alfredo Carmine), in accoglimento della domanda della Procura Regionale, con imputazione a titolo di dolo e con vincolo solidale, al risarcimento del pregiudizio erariale di € 246.748,00 cagionato alla Commissione Europea in conseguenza dell'accertato mancato impiego di una contribuzione pubblica finalizzata alla realizzazione di un progetto destinato a supportare l'imprenditoria

giovanile nell'ambito dei rapporti commerciali tra imprese europee e paesi del Nord Africa. In via preliminare di merito, la Sezione territoriale ha respinto l'eccezione di prescrizione sollevata in quella sede dalla Difesa degli odierni appellanti, argomentando altresì sull'infondatezza, alla luce delle svariate risultanze documentali, delle deduzioni di merito articolate dalla medesima Difesa.

Avverso tale decisione l'Associazione ITALAFRICA CENTRALE ed il Sig. CESTARI Alfredo Carmine hanno proposto appello, fondato sui seguenti motivi:

1- *error in iudicando* per insussistenza dell'elemento soggettivo e violazione dell'art. 652 c.p.p., desumibile dalle statuizioni adottate in sede penale, in riferimento alla medesima vicenda oggetto di causa, dalla Corte di Cassazione, con la sentenza della Sezione VI Penale n. 19851 del 6/5/2022 che ha ritenuto non perfezionato il reato di cui all'art. 316 c.p. (malversazione di erogazioni pubbliche) e con la sentenza della Sezione II Penale n. 33539 del 17/5/2023 che ha dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione, dimostrative della mancanza nel caso di specie dell'antigiuridicità della condotta, del dolo e/o della colpa grave rilevanti ai fini contabili, con ulteriore conferma data dalla decisione del 14-30/7/2025 della Corte d'Appello di Milano che ha ordinato la restituzione all'avente diritto anche delle somme di cui si era disposto il sequestro e la confisca;

2- illogicità e contraddittorietà della motivazione – travisamento della vicenda e delle pronunce giurisdizionali, per avere l'avversata decisione affermato che la Corte di Cassazione avrebbe annullato con

rinvio la statuizione di condanna penale solo *"per la necessità di riqualificare la fattispecie incriminatrice"*;

3- inosservanza delle norme di cui agli artt. 1456 (clausola risolutiva espressa) e 1457 c.c. (termine essenziale per una delle parti), assenti nel contratto stipulato dalla Commissione UE con l'Associazione ITALAFRICA CENTRALE per l'esecuzione del progetto finanziato;

4- azione identica avanti l'Autorità Giudiziaria del Belgio – duplicazione di procedimenti – difetto di interesse ad agire ex art.100 c.p.c. della Procura erariale, per la pendenza della controversia instaurata dalla Commissione UE innanzi al Tribunale di Prima Istanza di Bruxelles contro gli odierni appellanti, in cui oggetto della domanda attorea è la rifusione di danno del medesimo importo richiesto con l'azione di responsabilità intrapresa dall'attore pubblico;

5- apprezzamenti illogici ed in contraddizione interna ed esterna, laddove la sentenza impugnata erroneamente afferma *sic et simpliciter* che ITALAFRICA avrebbe consapevolmente fornito una garanzia priva di validità, che le spese per l'esecuzione del progetto di cui al report e rendiconto allegati nel fascicolo difensivo non sarebbero ammissibili, in quanto in larga parte sostenute in epoca antecedente rispetto all'inizio delle attività, e che sarebbe stato eluso il vincolo di destinazione delle somme di cui al prefinanziamento in quanto usate anche per spese estranee rispetto al fine istituzionale;

6- insussistenza del nesso di causalità tra condotta ed evento lesivo, derivante dalla circostanza che *"la comunicazione di risoluzione del*

*contratto da parte della Commissione UE ha interrotto, se non escluso, il nesso di causalità tra la pretesa condotta dolosa e la diminuzione del patrimonio pubblico"*, il cui importo andrebbe comunque ridotto ad € 154.359,00, di cui alla sentenza del Tribunale Sezione VII penale di Milano n.8559/2020 che aveva limitato a tale cifra l'importo da sottoporre a sequestro, riconoscendo la pertinenza alla realizzazione del progetto di almeno alcuni esborsi;

7- erronea quantificazione del danno e violazione art.1227 c.c. (motivo subordinato), per avere l'impugnata decisione condannato gli appellanti alla rifusione dell'intero esborso sostenuto dalla Commissione UE, senza tenere conto del comportamento di quest'ultima quale creditore, che applicando l'ordinaria diligenza avrebbe potuto evitare almeno in parte gli effetti negativi della vicenda oggetto di causa.

Sulla base di tali motivi d'appello, si conclude per la riforma della sentenza impugnata, dichiarando gli appellanti esenti da qualsivoglia responsabilità per danno erariale; in subordine per la congrua riduzione dell'importo oggetto di condanna anche nell'esercizio del potere riduttivo previsto dalla legge; in via istruttoria, per l'acquisizione agli atti dell'ordinanza sopravvenuta, pronunciata in data 14/7-30/7/2025 dalla Corte d'Appello di Milano Sezione III Penale nel procedimento n. 335/2025; il tutto, con refusione delle spese di primo e secondo grado.

La Procura generale ha presentato le proprie conclusioni, con le quali ha chiesto il rigetto dell'appello e la conseguente conferma della

sentenza di primo grado, con condanna degli appellanti alle spese, controdeducendo punto per punto a quanto argomentato a sostegno di ciascun motivo d'appello.

Alla pubblica udienza odierna, come da verbale in atti, l'Avv. Sortiero (presente in difesa di ITALAFRICA e di CESTARI) si è riportato all'atto di appello chiedendone l'accoglimento, puntualizzandone in particolare talune argomentazioni ritenute cruciali, onde chiarire ulteriormente la propria posizione, in particolare: la mancata previsione dell'obbligo di tenere un "conto dedicato" sul quale far confluire il finanziamento; il fatto che il prefinanziamento non sia rimasto vincolato su un unico conto o che il progetto si trovasse a uno stadio embrionale risultano quindi circostanze ininfluenti per la configurabilità del dolo; è stata la risoluzione del contratto da parte della Commissione UE, per questioni marginali e superate da un'interlocuzione in corso con la stessa Commissione europea, a incidere significativamente sulla mancata realizzazione del progetto, della durata di 24 mesi, il cui termine finale non era ancora pervenuto a scadenza; pertanto tale mancata realizzazione non è ascrivibile al dolo degli appellanti per cui -conclusivamente - non vi è prova in atti della responsabilità erariale degli appellanti medesimi.

Il PM Sabrina D'Alesio ha confermato, con articolata difesa orale, le conclusioni in atti illustrandone talune argomentazioni che depongono per l'infondatezza di tutti i motivi di doglianza; ha evidenziato, inoltre, che, pur essendo procedimenti che rimangono tutti autonomi e separati, il Tribunale di Bruxelles, sebbene la

relativa sentenza sia stata appellata e la questione sia attualmente *sub iudice,* ha accolto la domanda della Commissione europea disponendo la restituzione del finanziamento e che, alla luce delle risultanze delle indagini ispettive dell'OLAF (l'organo europeo preposto all'accertamento delle frodi), gli accertamenti svolti appaiono del tutto esaustivi a supporto dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile.

Il giudizio è passato, quindi, in decisione.

**CONSIDERATO in DIRITTO**

**1.** Il presente giudizio riguarda il danno patrimoniale che sarebbe stato dolosamente arrecato dagli appellanti alla Commissione Europea in correlazione dell'accertato mancato impiego di una contribuzione pubblica finalizzata alla realizzazione di un progetto destinato a supportare l'imprenditoria giovanile nell'ambito dei rapporti commerciali tra imprese europee e paesi del Nord Africa.

**2.** Il primo motivo d'appello sul quale si basa l'impugnazione della sentenza di condanna di primo grado, è stato indicato quale ERROR IN IUDICANDO PER INSUSSISTENZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO E VIOLAZIONE DELL'ART. 652 C.P.P.

Con tale motivo d'appello si afferma che la mancanza nel caso di specie dell'antigiuridicità della condotta, del dolo e/o della colpa rilevanti ai fini contabili -inopinatamente riconosciuti sussistenti con la sentenza impugnata- sarebbe per contro dimostrata dalle statuizioni adottate in sede penale, in riferimento alla medesima vicenda oggetto di causa.

Infatti, la Corte di Cassazione, con la sentenza della Sezione VI Penale n. 19851 del 6/5/2022 ha ritenuto non perfezionato il reato di cui all'art. 316 c.p. (malversazione di erogazioni pubbliche) annullando con rinvio la sentenza di condanna n. 5182/2021 della Corte d'Appello di Milano affinché la medesima C.A. di Milano verificasse se nel comportamento del CESTARI potessero ravvisarsi, tutt'al più, gli estremi di un tentativo (art. 56 c.p.) di malversazione.

Con tale decisione, in particolare, la S.C. ha esaminato le contestazioni mosse dal CESTARI avverso la suindicata sentenza della C.A. Milano che ne aveva statuito la condanna per malversazione in danno dell'UE ai sensi dell'art. 316 bis c.p. ed ha analizzato la problematica del momento in cui il reato omissivo proprio integrato dalla malversazione ex art. 316 bis c.p. può dirsi consumato; all'esito di tale scrutinio, la S.C. ha rilevato che nel caso di specie *"l'accordo con il Cestari non imponeva la costituzione di un conto dedicato, bensì soltanto un obbligo di regolare rendicontazione, alla cui violazione era appunto seguita la volontà della Commissione Europea di risolvere l'accordo. Di conseguenza, posto che il contratto assegnava al Cestari un termine di 24 mesi a far data dal primo giorno del mese successivo all'erogazione della prima rata del finanziamento e posto che, al momento della comunicazione della risoluzione contrattuale da parte della Commissione europea e della conseguente contestazione del reato, mancavano ancora svariati mesi alla scadenza di tale termine, il delitto di cui all'art. 316-bis cod. pen. non avrebbe potuto essere ritenuto perfezionato"*, il che *"non esclude*

*la possibilità che nel comportamento di Cestari siano ravvisati gli estremi di un tentativo (art. 56 cod. pen.) di malversazione"*. Per tal motivo, la C. Cass. ha ravvisato la necessità di *"verificare se, al momento della contestazione dei fatti, fosse o non fosse astrattamente possibile, per Cestari, realizzare il servizio, avendo riguardo non soltanto allo stadio di avanzamento del progetto, definito nella sentenza di appello «molto modestamente sviluppato» o in «fase meramente preparatoria», bensì anche ai tempi ancora disponibili nonché ad ogni altra circostanza fattuale esterna all'epoca conoscibile"*. Trattandosi di valutazione di fatto, la S.C. ha annullato la sentenza impugnata e rinviato per nuovo giudizio ad altra Sezione della Corte di Appello di Milano, proprio perché svolgesse la ridetta valutazione di fatto, finalizzata a stabilire se i fatti accaduti potessero integrare un tentativo di malversazione in danno dell'UE.

Con la sentenza della Sezione II Penale n. 33539 del 17/5/2023, la Corte di Cassazione ha poi annullato senza rinvio, per avvenuta estinzione del reato per prescrizione, l'ulteriore pronuncia di condanna della Corte d'Appello di Milano n. 6204/2022, osservando altresì che con la propria decisione il giudice di merito di secondo grado aveva *"ritenuto che il reato si fosse perfezionato nella forma consumata, così travalicando i limiti del giudizio che le veniva rimesso, in forza di una sentenza di legittimità che aveva oramai perentoriamente escluso che vi fosse stato un reato consumato e che lasciava residuare solo la possibilità che fosse configurabile il reato nella forma tentata"*.

La decisione del 14-30/7/2025 della Corte d'Appello di Milano, infine, ha ordinato il dissequestro della somma di € 22.516,86 e revocato la confisca di detta somma, precedentemente stabilita in danno del CESTARI, disponendone la restituzione a quest'ultimo, sul presupposto che l'ordinanza precedente della Corte d'Appello che si pronunciava negativamente sulla richiesta del CESTARI di dissequestro, non aveva dato conto di come potesse *"parificarsi a una sentenza di accertamento della responsabilità la pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione, e per quale ragione non si sia individuata -a seguito di tale pronuncia- l'emersione della mancanza del presupposto fondante la disposta e mantenuta confisca"*, a dispetto del fatto che la sentenza resa dalla Sez. VI Penale C. Cass. n. 19851/2022 (precedentemente menzionata) avesse escluso la sussistenza del reato consumato rinviando per il resto il giudizio alla Corte d'Appello per verificare l'eventuale sussistenza della fattispecie tentata e che in esito al secondo giudizio di legittimità la S.C. era pervenuta poi a una pronuncia di annullamento senza rinvio avendo verificato l'intervenuta prescrizione del reato (sentenza n. 33539/2023, sopra citata).

Ebbene, l'esaminato motivo d'appello risulta privo di fondamento.

Invero, la Sezione territoriale ha correttamente evidenziato l'ininfluenza delle statuizioni contenute nelle pronunce della Corte di Cassazione dianzi riportate sulla verifica della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità erariale correlata ai fatti illeciti emersi dall'ampia documentazione acquisita nell'ambito del

giudizio di primo grado. Più in dettaglio -come detto- le decisioni della S.C. in parola hanno riguardato la qualificazione giuridica di tali fatti illeciti sul piano squisitamente penale, alla stregua - eventualmente - di un tentativo di malversazione di erogazioni pubbliche ex art. 316 bis c.p. anziché di un reato consumato, nonché, comunque, l'estinzione del reato medesimo per prescrizione.

In ogni caso -come correttamente posto in risalto dalla P.G. nelle proprie conclusioni- *"l'insussistenza di un giudicato penale di condanna, contrariamente a quanto ritenuto, non costituisce un impedimento all'autonomo giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, stante l'indipendenza dei due giudizi"*.

In generale, infatti, in adesione alla granitica giurisprudenza sia civile che contabile. si presenta ininfluente la circostanza che i medesimi fatti scrutinati in sede contabile abbiano costituito oggetto di precedente valutazione in sede penale, in ragione dell'assoluta autonomia dei giudizi, in considerazione delle diverse finalità degli stessi (sanzionatoria per il giudizio penale, risarcitoria per quello contabile) e, quindi, per le diverse valutazioni che i due giudici (penale e contabile) possono fare dei medesimi fatti storici, nonché per i diversi presupposti, oggettivi e soggettivi, posti alla base dei due giudizi, per cui la medesima fattispecie può essere rilevante per affermare la responsabilità amministrativo-contabile ed irrilevante sotto il profilo penale, o viceversa (*ex multis*, Corte conti, Sez. II app. n.130/2024, n.28/2026; Sez.III app. n. 273/2021).

Ciò in quanto *"nel giudizio di responsabilità di competenza della Corte*

*dei conti -caratterizzato da piena autonomia rispetto al giudizio penale promosso per gli stessi fatti- il risarcimento del danno erariale è configurato come conseguenza del comportamento illecito, posto in essere nell'adempimento di una prestazione in cui si estrinseca il contenuto del rapporto di servizio, indipendentemente dal fatto che le violazioni degli obblighi di servizio, che caratterizzano tale rapporto, integrino, ricorrendone i presupposti, anche gli estremi di un reato previsto e punito dalla legge penale"* ( Corte conti, Sez. II app. n. 633/2018).

A voler compendiare sul punto, va rammentato che *"è principio affermato in modo costante dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che giurisdizione penale e civile, da un lato, e giurisdizione contabile dall'altro sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale"* (C. Cass., SS.UU. sent. n. 8927/2014).

Riguardo l'invocata applicazione nel presente giudizio del disposto dell'art.652 c.p.p. va preliminarmente ricordato che esso è così formulato: *"la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di*

*costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'articolo 75, comma 2”*.

In disparte l’eccezionalità della norma che ne impone l’interpretazione restrittiva anche perché la stessa comporta una deroga al principio di autonomia e separatezza dei giudizi (*ex multis*, Sez.II app. n.71/2026), risulta del tutto evidente che nel caso qui esaminato non ricorre affatto l’ipotesi in essa contemplata (sussistenza di sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento, avente efficacia di giudicato, consistita nell'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima), con la conseguenza che -come correttamente sottolineato dal PM di udienza- le statuizioni conclusivamente assunte dal giudice penale riguardo i fatti oggetto di causa non implicano alcun vincolo assolutorio nell’odierno giudizio di responsabilità erariale.

D’altro canto, l’ordinanza della Corte di Appello di Milano n. 335/2025 che ha ordinato il dissequestro e revocato la confisca della somma di € 22.516,86 disponendone la restituzione al CESTARI, non solo è strettamente legata agli esiti del processo penale -ininfluenti, come detto, in questa sede- ma è altresì basata sul rilievo dell’insufficiente motivazione riscontrata nel percorso argomentativo della precedente ordinanza della stessa Corte d'Appello che si era negativamente pronunciata sulla richiesta di dissequestro del CESTARI.

Da ciò consegue il rigetto del primo motivo d'appello, la cui infondatezza è altresì testimoniata dalle considerazioni che seguono.

La correttezza delle statuizioni della sentenza di primo grado in punto di antigiuridicità delle condotte che hanno originato il rilevato nocumento erariale, deriva, in particolare, dalle chiare risultanze degli atti di causa, che hanno consentito di pervenire alla seguente - sostanzialmente non contestata- ricostruzione della vicenda.

Nella fase istruttoria attivata dal requirente erariale in presenza della notizia di danno contenuta nella denuncia del 21/7/2020, trasmessa dal Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza, era emerso che l'Associazione ITALAFRICA CENTRALE era risultata aggiudicataria di un bando di finanziamento emanato dall'Unione Europea, relativo al progetto n. ENPI/2013/326-522 (EMYE) di sviluppo dell'imprenditoria giovanile, con una contribuzione comunitaria che copriva con € 480.000.00 l'85,37% dei costi necessari per la sua realizzazione, stimati in € 562.253,00. A seguito dell'aggiudicazione, in data 5/12/2014, l'Associazione riceveva una prima *tranche* dei fondi europei, pari ad € 246.748,00, a titolo di prefinanziamento del progetto, la cui attuazione veniva stabilita in 24 mesi a decorrere dalla data di erogazione del finanziamento.

L'Associazione, tuttavia, risultava inadempiente alle condizioni imposte dal contratto sottoscritto il 31/12/2013, e in particolare alla previsione della presentazione di rapporti narrativi e finanziari nonché di rapporti intermedi sulla realizzazione delle attività; per tal

motivo, in data 1/1/2016 la Commissione Europea comunicava la risoluzione dell'accordo con l'obbligo di restituire il prefinanziamento erogato.

Dagli accertamenti eseguiti dall'OLAF, emergeva che ITALAFRICA, oltre ad aver prodotto una garanzia assicurativa priva di validità, non era stata in grado di provare l'attuazione di alcuna attività prevista nel progetto, se non un incontro con i *partners* africani tenutosi nel gennaio 2015, dirottando contemporaneamente una parte dei fondi ricevuti e destinati al progetto su conti correnti bancari personali del Presidente CESTARI e di altra società facente capo al medesimo soggetto.

A seguito degli accertamenti ispettivi dell'OLAF, la Commissione Europea agiva in giudizio nei confronti dell'Associazione innanzi al Tribunale Civile di prima Istanza di Bruxelles per ottenere la restituzione del prefinanziamento liquidato. Con decisione del 27/10/2021, il Tribunale di Bruxelles accoglieva la domanda e disponeva la restituzione del finanziamento.

La vicenda formava oggetto di una istruttoria penale da parte della Procura della Repubblica di Milano esitata nell'esercizio dell'azione penale nei confronti di CESTARI Alfredo Carmine, imputato del reato di cui all'art. 316 bis c.p. Il processo penale si concludeva, come sopra ricordato, con sentenza della Corte di Cassazione – II Sezione Penale - n. 33539/2023 che annullava senza rinvio, per intervenuta prescrizione, la pronuncia della Corte di Appello di Milano n. 6204/2022 che aveva confermato la sentenza del Tribunale di Milano

di condanna del CESTARI alla pena di un anno e otto mesi di reclusione.

La Procura regionale della Corte dei conti, a seguito delle indagini effettuate dall'OLAF e dalla Guardia di Finanza, con atto di citazione del 3/9/2024, contestava all'Associazione ITALAFRICA e al suo Presidente CESTARI, a titolo di dolo, il danno erariale di € 246.748,00 arrecato al patrimonio della Commissione Europea, atteso che il progetto finanziato, i cui fondi erano stati distratti dalle previste finalità, non si era tradotto in alcuna utilità, essendo state realizzate solo alcune preliminari attività (il predetto incontro con i *partners* tenutosi nel mese di gennaio 2015).

Riguardo la condotta illecita tenuta dall'Associazione ITALAFRICA e dal suo Presidente CESTARI, risultano eloquenti gli esiti delle indagini eseguite dall'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode) su incarico della Commissione Europea - DG NeighBourough South B.2 -, che aveva rilevato l'inadempimento da parte di ITALAFRICA - anche a seguito di appositi solleciti e assegnazione di termine per adempiere- dell'obbligo contrattuale di presentazione dei rapporti narrativi e finanziari (*Narrative and financial Reports*) e dei rapporti intermedi (*Interim Progress report*) sulla realizzazione delle attività. Aveva altresì comunicato al CESTARI l'intenzione di recuperare l'importo del prefinanziamento erogato con nota della DG NEAR B.3 [ares (2016) 624873 del 4/2/2016] senza neppure riuscire a rivalersi -a fronte del persistente inadempimento da parte dell'Associazione- mediante l'escussione della polizza fideiussoria accesa a garanzia del

finanziamento ricevuto. Invero dalle indagini OLAF, eseguite con l'ausilio della GdF – Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie - è emerso che:

*"<[…] ItalAfrica Centrale (ItalAfrica) ha ricevuto fondi dall'UE su previsione di una garanzia finanziaria non valida e non è stato in grado di provare l'attuazione di alcuna attività previste nel progetto.*

*La Crown Financial & Merchant Bank Plc (CFMB) ha fornito una garanzia bancaria che quando ne è stata richiesta l'esecuzione da parte del finanziatore (CE) si è rivelata non valida.*

*Alfredo Carmine CESTARI ha dirottato una parte dei fondi UE destinati al progetto EMYE per il suo beneficio personale. I fondi dell'UE sono stati trasferiti sul suo conto bancario personale e al conto bancario detenuto da un'altra società detenuta dal sig. CESTARI, Winfly. Il sig. CESTARI ha chiesto al garante, CFMB, di non rimborsare la CE, dimostrando la sua intenzione di ingannare>.*

*[…] di particolare interesse si sono rivelati gli accertamenti bancari che hanno fatto emergere che le somme di origine comunitaria percepite hanno avuto una destinazione differente rispetto allo scopo prefissato dalla Commissione europea nell'ambito del contratto n. ENP112013/326-522.*

*Sintetizzando, una fisiologica gestione del finanziamento comunitario prevede che lo stesso sia accreditato su un conto corrente intestato al soggetto beneficiario, sul quale figurino anche gli addebiti verso i fornitori di beni e servizi necessari per la realizzazione del contratto. Non si esclude che i pagamenti verso i fornitori possano essere*

*effettuati tramite altri conti correnti, purché gli stessi siano sempre intestati al soggetto beneficiario.*

*Nello specifico, invece, l'associazione ItalAfrica Centrale (soggetto beneficiario):*

*a. ha ricevuto le somme di origine comunitaria, per un importo pari a € 246.748,00 su un conto corrente ad essa intestato;*

*b. ha trasferito la parte più consistente del contributo (€ 240.000,00) da tale conto ad altro conto sempre intestato all'associazione, e da quest'ultimo:*

*- ha girato per complessive € 154.359,00 somme verso conti correnti intestati personalmente all'indagato o verso società ad esso riconducibili, con successivo preminente utilizzo per pagamento di altre spese o per l'effettuazione di ulteriori giroconti verso società sempre riconducibili al Cestari Alfredo Carmine. Tutti soggetti che, comunque, non risultano aver fornito beni e/o servizi per la realizzazione del contratto ENPI/2013/326-522;*

*- ha eseguito per complessivi € 85.541 numerosi ulteriori addebiti di consistenza minore, riferiti a presunti pagamenti di personale, utenze, stipendi/compensi, prelievi bancomat, pagobancomat, etc.*

*c. la restante esigua parte del finanziamento comunitario (€ 6.748,00), rimasta sul primo conto di accredito, è stata utilizzata per spese non inerenti lo scopo prefissato;*

*d. sulla documentazione bancaria esaminata non si sono rilevate movimentazioni in uscita con <causali> riconducibili a beni o servizi necessari per la realizzazione del contratto sottoscritto con la*

*Commissione europea"* (cfr. Informativa GdF - Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie - prot. n. 0082662/2020 del 16/7/2020, all. n. 1 all'atto di citazione).

Da ciò risulta evidente la sussistenza della condotta illecita correttamente descritta dalla Sezione territoriale, consistita nella consapevole distrazione di somme riferite al finanziamento europeo per scopi non afferenti l'esecuzione del progetto in esame e nella contestuale incapacità dell'Associazione di provare l'attuazione di alcuna attività prevista nel progetto che si era impegnata ad eseguire; illiceità rispetto alla quale non hanno alcuna incidenza idonea a scardinarne l'evidenza -contrariamente a quanto asserito dagli appellanti- la mancata previsione contrattuale di un "conto dedicato" e la non configurabilità del reato consumato di malversazione ex art. 316 bis c.p.

**3.** Da quanto sin qui osservato descende evidente l'infondatezza anche del secondo motivo d'appello, secondo cui l'avversata decisione sarebbe viziata da ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ DELLA MOTIVAZIONE – TRAVISAMENTO DELLA VICENDA E DELLE PRONUNCE GIURISDIZIONALI, rinvenibile laddove essa ha affermato che la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio il giudizio di condanna semplicemente *"per la necessità di riqualificare la fattispecie incriminatrice"*; infatti, secondo gli appellanti, *"la Suprema Corte, con sentenza n. 19851 del 6.5.2022 motivava [...] che la conclusione in ordine all'insussistenza del reato consumato non escludeva la possibilità teorica, solo teorica ed improbabile alla luce dei principi di*

*diritto prima enunciati, che nel comportamento del Cestari potessero ravvisarsi gli estremi del tentativo".*

Deve in proposito rilevarsi, in primo luogo, che la decisione della S.C. in parola, semplicemente rinvia alla Corte di merito per la verifica della sussistenza in concreto di una fattispecie di tentativo di malversazione ex art. 316 bis c.p., senza adombrare in alcun modo tale eventualità come "remota" e, in secondo luogo, che l'avvenuta consumazione o meno del reato in questione, non influenza per nulla la verificazione della sottrazione del contributo pubblico ricevuto da parte dei beneficiari mediante le loro evidenti condotte illecite, come del tutto condivisibilmente osservato dalla Sezione territoriale lombarda, in conformità alla granitica giurisprudenza formatasi anche in grado di appello.

**4.** Inoltre, le su riportate risultanze dell'attività investigativa eseguita dall'OLAF e dalla GdF, conducono il Collegio a rilevare l'assenza di fondamento del quinto motivo d'appello, secondo cui sarebbero riscontrabili APPREZZAMENTI ILLOGICI ED IN CONTRADDIZIONE INTERNA ED ESTERNA, laddove la sentenza impugnata afferma erroneamente, *sic et simpliciter*, che ITALAFRICA avrebbe fornito consapevolmente una garanzia priva di validità, che le spese per l'esecuzione del progetto di cui al report e rendiconto allegati nel fascicolo difensivo non sarebbero ammissibili, in quanto in larga parte sostenute in epoca antecedente rispetto all'inizio delle attività e che sarebbe stato eluso il vincolo di destinazione delle somme di cui al prefinanziamento in quanto usate anche per spese estranee rispetto al fine istituzionale.

La non condivisibilità di tali contestazioni degli appellanti, infatti, emerge chiaramente da quanto già precedentemente ricordato, ovvero che il tentativo di escussione, da parte della Commissione UE, della garanzia offerta dall'Associazione beneficiaria del contributo, non andò a buon fine e venne addirittura ostacolato dal CESTARI, e che l'assoluta non inerenza delle spese sostenute dai percettori del finanziamento è chiaramente emersa dagli approfonditi accertamenti delle movimentazioni bancarie eseguiti dagli inquirenti.

**5.** Il terzo motivo d'appello (INOSSERVANZA DELLE NORME DI CUI AGLI ARTT. 1456 (CLAUSOLA RISOLUTIVA ESPRESSA) E 1457 C.C. (TERMINE ESSENZIALE PER UNA DELLE PARTI), deriverebbe dall'assenza nel contratto stipulato dalla Commissione UE con l'Associazione ITALAFRICA CENTRALE per l'esecuzione del progetto finanziato di una clausola risolutiva espressa e comunque di un termine finale essenziale per una delle parti; invero, l'impugnata decisione avrebbe omesso di considerare che *"dopo la comunicazione di risoluzione del contratto la Commissione Ue ha accettato l'interlocuzione con l'Associazione ITALAFRICA CENTRALE in ordine alla pregressa esecuzione del progetto ed ha ricevuto successivamente la relazione richiesta peraltro ritenendola insufficiente: dunque, è un dato oggettivo ed incontrovertibile che il contratto sia stato risolto dalla Commissione UE in base ad una circostanza (i pretesi report mancanti o insufficienti) che non presentava il carattere dell'essenzialità nell'ambito del negozio giudico, né tantomeno era presidiata da una clausola risolutiva espressa; […] la decisione avversata ne dà conto laddove*

*afferma che l'Associazione era stata sostanzialmente rimessa in termini, ma non ne trae le conseguenze logico-giuridiche, e cioè che la mancata implementazione piena del progetto non è affatto dipesa dagli odierni appellanti bensì dall'improvvida e singolare iniziativa della Commissione UE […]".*

Ebbene, siffatta ricostruzione fattuale e giuridica proposta dagli appellanti, non può ad avviso del Collegio, essere in alcun modo condivisa.

In primo luogo, risulta in atti che a seguito di aggiudicazione del bando di gara indetto dalla Commissione UE, l'Associazione ItalAfrica ha ricevuto, nell'anno 2014, fondi europei pari ad € 246.748,00, a titolo di prefinanziamento per l'impegno assunto volto ad eseguire il progetto denominato "Euro-Mediterranean Young Entrepreneurs-EMYE", "Grant Contract" firmato in data 31/12/2013 dal legale rappresentante della Camera di Commercio ItalAfrica Centrale, mirante a supportare giovani professionisti che intendevano avviare un'impresa ed a rafforzare i rapporti e le opportunità tra le imprese europee ed i paesi dell'Africa del nord (in particolare Tunisia, Marocco e Libia); tra le attività primarie da sviluppare vi era la formazione di 115 giovani presso 60 imprese ospitanti, attraverso selezioni e corsi specifici. L'impegno prevedeva che l'Associazione si conformasse al rispetto delle previsioni contrattuali dell'*"Annex 11 - General Conditions applicable to European Union - financed grant contracts for external actions"* del *Grant Contract*, tra le condizioni imposte dal quale vi era la

presentazione dei rapporti narrativi e finanziari (*Narrative and financial Reports*) e dei rapporti intermedi (*Interim Progress report*) sulla realizzazione delle attività.

La mancata presentazione del report intermedio induceva la Commissione Europea DG NeighBourough South 3.2, con nota del 4/12/2015 indirizzata al CESTARI, a reiterarne la richiesta (già più volte sollecitata a partire dal mese di settembre 2015) concedendo all'Associazione un ulteriore termine di 30 giorni per la sua presentazione. Scaduto il citato termine temporale, in assenza dell'adempimento richiesto, la Commissione Europea DG NeighBourough South B.2 ha emesso la nota dell'11/1/2016 con la quale ha comunicato al CESTARI la risoluzione del contratto e la conseguente intenzione di recuperare l'importo del prefinanziamento erogato, proposito poi realizzato con la nota di debito del 4/2/2016 (sopra menzionata) contenente la richiesta di recupero finanziario per € 246.748,00, cui hanno fatto seguito -come precedentemente ricordato- l'inadempimento da parte di ItalAfrica e l'infruttuosa escussione della garanzia finanziaria fornita da CFMB.

Tali risultanze documentali smentiscono in modo categorico l'asserita negligente frettolosità della Commissione UE nell'avviare la risoluzione del contratto nonostante esso non fosse formalmente ancora pervenuto a scadenza, poiché in realtà -come pure, del tutto correttamente, rilevato dai giudici di primo grado- si è trattato di una determinazione resa inevitabile dal comportamento di perdurante e grave inadempimento agli obblighi contrattuali sottoscritti da

ItalAfrica per mano del suo Presidente CESTARI, che dimostravano chiaramente -come poi incontrovertibilmente emerso dalle indagini dell'OLAF eseguite su incarico della Commissione UE delle cui risultanze si è dato conto in precedenza- l'inutilità dell'erogazione del contributo.

**6.** Quest'ultima osservazione porta con sé l'infondatezza dell'ultimo motivo d'appello, indicato come ERRONEA QUANTIFICAZIONE DEL DANNO E VIOLAZIONE ART.1227 C.C. (MOTIVO SUBORDINATO), per avere l'impugnata decisione condannato gli appellanti alla rifusione dell'intero esborso sostenuto dalla Commissione UE, senza tenere conto del comportamento di quest'ultima quale creditore, che applicando l'ordinaria diligenza avrebbe potuto evitare almeno in parte gli effetti negativi della vicenda oggetto di causa.

**7.** Risulta parimenti fuori bersaglio, per quanto già precedentemente rilevato, il motivo d'appello con cui si lamenta l'insussistenza del nesso di causalità tra condotta ed evento lesivo, derivante dalla circostanza che *"la comunicazione di risoluzione del contratto da parte della Commissione UE ha interrotto, se non escluso, il nesso di causalità tra la pretesa condotta dolosa e la diminuzione del patrimonio pubblico"*, il cui importo andrebbe comunque ridotto a € 154.359,00, di cui alla sentenza del Tribunale sezione VII penale di Milano n. 8559/2020 (che aveva limitato a tale cifra l'importo da sottoporre a sequestro riconoscendo la pertinenza alla realizzazione del progetto di almeno alcuni esborsi).

Su quest'ultimo punto, oltre a doversi ribadire che il comportamento

contrattuale tenuto dalla Commissione UE nella fattispecie è stato pienamente conforme alle condizioni dettate dal medesimo contratto, nonché originato da attenta e diligente valutazione dello stato di avanzamento del progetto finanziato, va chiarito che è completamente ininfluente sulla quantificazione del danno erariale - il cui importo non può che coincidere con quello del contributo erogato, non utilizzato da ItalAfrica per la realizzazione del ridetto progetto e mai restituito nemmeno in parte- la determinazione in € 154.359,00 di quello da sottoporre a sequestro con la sentenza del Tribunale sezione VII penale di Milano n. 8559/2020.

Infatti, la sentenza di primo grado ha osservato in merito -secondo una descrizione che questo Collegio di appello reputa immune da censure, stanti i molteplici riscontri documentali - che *"a seguito degli approfondimenti investigativi svolti sia dall'OLAF, sia dalla Guardia di Finanza, è [...] emerso con chiarezza che nessuna utile attività progettuale era stata espletata dall'Associazione (in disparte alcune limitate attività preliminari di pubblicizzazione e di ricerca dei partners e la fissazione di un solo incontro con i partners africani tenutosi nel gennaio 2015), come chiaramente riscontrabile dai seguenti plurimi elementi:*

*- l'analisi delle movimentazioni finanziarie a valere sulla somma di euro 246.748,00 ottenuta a titolo di prefinanziamento nel dicembre 2014, le quali hanno generato successivamente al trasferimento dei fondi su conti correnti riferibili al Sig. CESTARI una serie di spese del tutto estranee rispetto a quelle necessarie per dare corso al*

*programma finanziato (si veda il prospetto riepilogativo redatto dalla Guardia di Finanza doc. 1, All. 9-a del Fascicolo di Procura, richiamato ed illustrato nella Segnalazione di danno del 21.7.2020, pag.7);*

*- le convergenti dichiarazioni rese all'OLAF dai Project Managers della ITALAFRICA CENTRALE succedutisi nell'anno 2015, Sig.ri OMISSIS e OMISSIS, i quali hanno ammesso che l'associazione non aveva implementato, successivamente alla percezione del prefinanziamento nel dicembre 2014, alcuna utile e proficua attività finalizzata a dare corso al programma comunitario (si vedano i riscontri delle audizioni contenute nella Relazione finale OLAF dell'1.5.2020, pagg. 17 e ss. nel testo tradotto in italiano - doc. 1, All. 8 del Fascicolo di Procura);*

*- l'atteggiamento sostanzialmente defatigatorio assunto dall'associazione rispetto alle sollecitazioni sia informali, sia formali della Commissione europea, la quale ha reiteratamente domandato la trasmissione di una rendicontazione attendibile in ordine alle attività espletate e ai costi sostenuti, senza tuttavia ottenere un valido riscontro. Sul punto si osserva che a distanza di diversi anni dall'annualità 2015 nella quale avrebbero dovuto concentrarsi le spese per l'esecuzione del progetto, la ITALAFRICA CENTRALE ha predisposto un report e una rendicontazione (allegata dalla difesa nel proprio Fascicolo di parte - doc. 1.1 e 3 del Fascicolo di parte) che non può in alcun modo essere ritenuta ammissibile, atteso che essa espone spese prive di coordinamento funzionale con le attività programmate ed in larga parte sostenute in epoca antecedente (annualità 2012/2013) rispetto all'esordio delle attività, che avrebbero dovuto*

*iniziare solo successivamente alla liquidazione del primo finanziamento (art.14.1, lett. a delle condizioni generali di contratto - doc.1, All. 2 del Fascicolo di Procura);*

*- la circostanza, da ritenere decisiva, che lo scopo del progetto e le attività ad esso connesse (formazione e inserimento di 115 giovani aspiranti imprenditori nei rapporti commerciali tra imprese europee e paesi del Nord Africa, con la corresponsione di una retribuzione in loro favore di euro 600,00 mensili) non risultano concretizzate, con la conseguenza che l'intero esborso disposto dalla Commissione Europea in favore della ITALAFRICA CENTRALE deve essere qualificato danno erariale".*

**8.** Il quarto -ed ultimo da esaminare- motivo d'appello s'incentra sull'ESISTENZA DI AZIONE IDENTICA AVANTI L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA DEL BELGIO – DUPLICAZIONE DI PROCEDIMENTI – DIFETTO DI INTERESSE AD AGIRE EX ART.100 C.P.C. DELLA PROCURA ERARIALE, per la pendenza della controversia instaurata dalla Commissione UE innanzi al Tribunale di Prima Istanza di Bruxelles contro gli odierni appellanti, in cui oggetto della domanda attorea è la rifusione di danno del medesimo importo richiesto con l'azione di responsabilità intrapresa dall'attore pubblico.

L'infondatezza di tale doglianza deriva da quanto da tempo, con orientamento uniforme, statuito dalla giurisprudenza contabile, secondo cui il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o,

ricorrendone i presupposti, esperendo le ordinarie azioni civilistiche.

Di certo, l'Ente danneggiato può provvedere a esercitare autonomamente il proprio diritto di credito, ma quando il credito sia diretta conseguenza della condotta dolosa o gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, è inevitabile che insorgano questioni di interferenza tra gli strumenti amministrativi e giudiziari di cui dispone l'amministrazione e l'azione di responsabilità amministrativa di competenza della procura contabile.

Un'interferenza meritevole di considerazione, tuttavia, si verifica soltanto nell'ipotesi in cui il credito sia stato integralmente soddisfatto in via amministrativa (ovvero in conseguenza del fortunato esperimento delle azioni civili). In tale caso, è evidente che l'azione di responsabilità amministrativo-contabile sia da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile.

Se invece, come nella fattispecie all'esame, i rimedi alternativi posti in essere dall'Ente pubblico danneggiato non abbiano ancora condotto all'integrale soddisfacimento del credito, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, non vi è alcuna preclusione per il P.M. erariale ad esercitare l'azione di risarcimento di competenza della Corte dei conti.

In proposito questa Sezione ha già avuto modo di rammentare che *"la Corte di cassazione ammette la coesistenza dell'azione risarcitoria proposta dalla P.A. danneggiata e dell'azione per danno erariale ad iniziativa del P.M. contabile, anche in ordine al medesimo fatto*

*causativo di pregiudizio, dando luogo alla duplicità e quindi alla concorrenza delle due azioni, a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche danneggiate da soggetti legati alle stesse da un rapporto di servizio. Tale concorrenza di azioni viene tradizionalmente intesa non come un problema di giurisdizione, bensì come coesistenza e alterità delle due azioni, salva l'impossibilità di ottenere un risarcimento superiore al danno effettivo subito dall'amministrazione. Solo in tal caso le due azioni, quella risarcitoria e quella per responsabilità erariale, si pongono in rapporto di reciproca preclusione"* (Sez. II app. n. 216/2022).

*"Né si pone un problema di bis in idem, data la diversità di natura e disciplina delle due azioni. L'azione erariale e quella risarcitoria ordinaria, dunque, ben possono, provvisoriamente, marciare su binari paralleli e a velocità differenti: solo all'esito di entrambe potrà e dovrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso ai consueti strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti. Le conclusioni cui giungono gli arresti giurisprudenziali richiamati, peraltro, sono perfettamente aderenti ai presupposti che rende azionabile innanzi al giudice contabile il pregiudizio patrimoniale erariale. In via generale, infatti, si osserva che il danno erariale, per essere posto a fondamento di una richiesta risarcitoria da parte del procuratore contabile, deve presentare alcuni requisiti (certezza, attualità e concretezza), tra i quali, tuttavia, non ricorre il requisito dell'irreversibilità. Ciò significa che <per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità*

*amministrativa non è richiesto che il pregiudizio economico risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi satisfattori della pretesa creditoria> (App. Sez. II, sentenza n. 153/2022).In altri termini, l'azione erariale è esperibile anche se il pregiudizio economico possa essere tutelato in via amministrativa o mediante gli ulteriori rimedi giurisdizionali che il legislatore consente"* (sent. n. 68/2023 di questa Sez. II app. e la giurisprudenza in essa richiamata).

In realtà -come correttamente evidenziato dal PM di udienza- l'esito vittorioso nel primo grado di giudizio dell'azione esperita dalla Commissione UE nei confronti degli odierni appellanti in sede giurisdizionale europea per ottenere la restituzione del contributo erogato, rappresenta, semmai, chiaro (ulteriore) sintomo dell'incensurabilità della statuizione di condanna della Sezione lombarda.

**9.** L'appello, pertanto, deve essere respinto. Le spese di giudizio seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 31 C.G.C., e sono liquidate come da dispositivo.

**P.Q.M.**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

definitivamente pronunciando:

- respinge l'appello e conferma la sentenza impugnata;

- pone a carico dei soccombenti, in solido, le spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in € 192,00 (CENTONOVANTADUE/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 settembre 2026.

| Il Consigliere estensore | Il Presidente |
|---|---|
| (Rossella Cassaneti) | (Daniela Acanfora) |
| Firmata digitalmente | Firmata digitalmente |

Depositata in Segreteria il

12 OTTOBRE 2026

p. Il Dirigente (Dott. Massimo Biagi)

Firmata digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco