



G.26114

Sent n. 142/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna

composta dai seguenti magistrati:

Donata Cabras

Presidente

Tommaso Parisi

Consigliere

Gaetano Berretta

Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, iscritto al n.26114 del registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale, nei confronti dei seguenti soggetti.

1) Società Cooperativa LA TORRE, con sede legale in Terralba (OR), località Marceddi, Via Torre Vecchia s.n.c. (P.I. 00649280955 – p.e.c. lаторre68@legalmail.it), nella persona del legale rappresentante;

2) MEI Salvatore, nato a Sant’Antioco (CA) il 24.8.1968, residente ad Arborea (OR), Via L. Costa n. 1 (C.F.: MEISVT68M24I294P), in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Società Cooperativa LA TORRE;

entrambi rappresentati e difesi dagli Avvocati Giovanni Luigi Machiavelli (g.machiavelli@pec.it), Alessandro Enna (avvalessandroenna@puntopec.it) e Carlo Cuccu (carloccuccu@pec.it), con domicilio eletto in Oristano, Via Canalis n.17, presso lo studio legale dell’Avv. Alessandro Enna.

	Visto l’atto di citazione depositato dalla Procura Regionale in data 9.5.2024.	
	Letti gli atti e i documenti di causa.	
	Uditi, all’udienza pubblica del 15.5.2025, celebrata con l’assistenza del	
	Segretario, dott.ssa Annalisa Lombardini, il Giudice Relatore Cons. Gaetano	
	Berretta, il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale,	
	dott. Pellegrino Marinelli e l’Avv. Luigi Machiavelli per i convenuti.	
	FATTO	
	Con atto di citazione depositato 9.5.2024 la Procura Regionale ha	
	convenuto in giudizio la Società Cooperativa LA TORRE e il legale	
	rappresentante MEI Salvatore, titolari di un’attività di pesca locale nel	
	periodo 2019 - 2020, per sentirli condannare al risarcimento del pregiudizio	
	erariale, quantificato in euro 19.320,00, asseritamente cagionato al Ministero	
	della Difesa in conseguenza dell’intervenuta percezione, in assenza di	
	presupposti legittimanti, di contributi pubblici, per l’annualità 2019, a titolo	
	di indennizzi riconosciuti agli operatori economici della pesca interessati	
	dagli sgomberi di specchi d’acqua durante le esercitazioni militari presso il	
	Poligono di Capo Frasca, ai sensi dell’ art. 332 del Decreto Legislativo n. 66	
	del 2010 recante il “Codice dell’Ordinamento Militare”.	
	L’organo requirente riferiva di aver appreso la notizia di danno a	
	seguito di specifica denuncia della Guardia di Finanza, Sezione Operativa	
	Navale di Oristano in data 21 ottobre 2023 e procedeva alla ricostruzione	
	della fattispecie di asserita responsabilità amministrativa tramite delega	
	istruttoria alla medesima Guardia di Finanza.	
	L’organo requirente rappresentava che in attuazione delle	
	disposizioni legislative previste dal Codice dell’Ordinamento Militare – a	
	2	

	entro 3 miglia dalla costa ed ormeggiata presso il porticciolo di	
	Marceddì), con zona di pesca indicata in quella compresa tra le	
	località Marceddì e Capo Frasca.	
	2) Gli indennizzi venivano richiesti nell’anno 2019 per il personale	
	asseritamente imbarcato sulla “Benedetta II”, ovvero per Cappai	
	Sandro (capitano), Piras Daniele Antonio (marinaio) e Loddo	
	Monica (marinaio).	
	3) Analoga domanda di indennizzo veniva presentata per il 2020	
	(anno per il quale, tra il personale asseritamente imbarcato sulla	
	“Benedetta II”, non figurava Piras Daniele Antonio, sostituito da	
	Marongiu Salvatore).	
	4) Sulla base delle anzidette domande, il Comando Militare Esercito	
	Sardegna elaborava gli “Specchi degli indennizzi da liquidare ai	
	pescatori per sgombero specchi d’acqua per esercitazioni militari”	
	e riconosceva alla Cooperativa, in relazione all’imbarcazione	
	“Benedetta II”, i seguenti indennizzi.	
	Anno 2019: euro 7.176,00 (Cappai Sandro) + euro 6.072,00	
	(Loddo Monica) + euro 6.072,00 (Piras Daniele Antonio) =	
	euro 19.320,00;	
	Anno 2020: euro 17.228,49 (Cappai Sandro) + euro 14.700,00	
	(Loddo Monica) + euro 1.361,36 (Marongiu Salvatore) = euro	
	33.290,48.	
	5) Secondo una prima ricostruzione istruttoria, l’organo requirente	
	reputava che l’intera contribuzione percepita per le annualità	
	2019 e 2020 dalla Soc. Coop. LA TORRE tramite la linea di	
	4	

	credito aperta dal Ministero della Difesa presso il Comune di	
	Terralba (euro 52.610,48), fosse priva di validi presupposti	
	legittimanti, atteso che gli accertamenti espletati dalla Guardia di	
	Finanza avrebbero fatto emergere l'assenza totale di	
	documentazione relativa alla tracciabilità del prodotto ittico, di	
	cui all'art. 58 del regolamento (CE) 1224/2009, che sarebbe stato	
	pescato con l'imbarcazione "Benedetta II" OS1301.	
	6) Con atto depositato l'1.2.2024, la Procura Regionale procedeva	
	ad emettere invito a fornire deduzioni con contestuale ricorso per	
	sequestro conservativo <i>ante causam</i> , a garanzia del credito	
	erariale, fino alla concorrenza di euro 52.610,48, nei confronti dei	
	presunti responsabili del danno erariale.	
	7) Con Decreto n. 5/2024 dell'1.2.2024, il Presidente della Sezione	
	Giurisdizionale autorizzava, a tutela del credito erariale, il	
	sequestro conservativo dei beni mobili ed immobili ivi indicati,	
	fino alla concorrenza di euro 52.610,48.	
	8) Con Ordinanza n. 25/2024, in esito all'udienza in camera di	
	consiglio del 28.2.2024 per la conferma, modifica o revoca del	
	sequestro autorizzato con il decreto presidenziale, il Giudice	
	designato, alla luce della documentazione depositata dalla difesa	
	dei convenuti e conformemente alle richieste del Pubblico	
	Ministero in udienza, disponeva la revoca integrale del sequestro	
	dei beni della Società Cooperativa LA TORRE e del legale	
	rappresentante MEI Salvatore.	
	9) In particolare, la difesa dei convenuti allegava alcune fatture e i	

	corrispondenti Documenti Di Trasporto emessi per	
	l'imbarcazione "Benedetta II" per gli anni 2019 e 2020, relativi	
	quindi alla tracciabilità del prodotto ittico, affermando inoltre che	
	le fatture erano presenti nel cassetto fiscale dell'Agenzia delle	
	Entrate.	
	10) Nella fase preprocessuale, l'organo requirente procedeva, tramite	
	delega alla Guardia di Finanza, a svolgere ulteriore attività	
	istruttoria, finalizzata ad acclarare la situazione di fatto oggetto	
	della contestazione erariale, all'esito della quale veniva	
	confermato che nella frazione dell'anno 2019, successiva	
	all'armamento della "Benedetta II" (1.8.2019), la Cooperativa	
	aveva emesso solo 4 fatture, cui corrispondevano soltanto 14	
	Documenti Di Trasporto.	
	Sulla base del riferito quadro fattuale, la Procura Regionale	
	contestava alla Soc. Coop. LA TORRE e al legale rappresentante MEI	
	Salvatore, di non aver rispettato, limitatamente all'annualità 2019, il	
	requisito previsto dall'art.3, comma 3, del Protocollo d'Intesa tra Ministero	
	della Difesa e Regione Sardegna in ordine ai requisiti necessari per ottenere	
	il sostegno pubblico, segnatamente il mancato esercizio dell'attività di pesca,	
	per almeno 120 giorni, nel biennio antecedente alla prima richiesta di	
	contribuzione.	
	Dopo aver preso posizione e confutato le deduzioni difensive	
	presentate nella sede preprocessuale dai soggetti convenuti, concludeva	
	domandando la loro condanna al risarcimento del pregiudizio arrecato al	
	Ministero della Difesa, quantificato nella somma complessiva di euro	
	6	

	19.320,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese del giudizio	
	Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale in data	
	9.5.2024, il giudizio veniva fissato per l'odierna udienza di discussione.	
	Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 22.4.2025, si	
	costituivano in giudizio la Soc. Coop. LA TORRE e il legale rappresentante	
	MEI Salvatore, entrambi rappresentati e difesi dagli Avvocati Giovanni	
	Luigi Machiavelli, Alessandro Enna e Carlo Cuccu.	
	Dopo aver analiticamente riepilogato gli svolgimenti processuali e le	
	contestazioni avanzate dalla Procura Regionale, la difesa dei convenuti	
	prende posizione direttamente sul merito della controversia ed eccepiva	
	quanto segue.	
	1) La contribuzione pubblica prevista dal Protocollo d'Intesa tra	
	Ministero della Difesa e Regione Sardegna, segnatamente quello	
	stipulato nel 2016 applicabile alla vicenda controversa, avrebbe	
	previsto espressamente che i destinatari delle misure di	
	indennizzo sono i pescatori. Da tale riferimento deriverebbe	
	l'imputazione delle provvidenze pubbliche direttamente alle	
	singole persone fisiche e non già alle imprese esercenti l'attività	
	di pesca. I contributi percepiti dalla Società Cooperativa	
	convenuta sarebbero stati infatti puntualmente versati ai soggetti	
	imbarcati, come comprovato dalla documentazione versata in atti.	
	L'assunto difensivo sarebbe confermato dal fatto che le domande	
	di contribuzione richiederebbero specifiche informazioni sullo	
	stato lavorativo dei pescatori imbarcati e non già dell'impresa	
	titolare dell'imbarcazione e dalla tassazione al 4% dei proventi	
	7	

	liquidati in busta paga. Tali evidenze determinerebbero, quale	
	conseguenza, la necessità di riferire i requisiti previsti dall'art.3	
	del Protocollo d'Intesa non già all'imbarcazione, bensì ai singoli	
	pescatori. In particolare, dovrebbe essere ad essi riferito il	
	requisito del previo esercizio dell'attività di pesca, che	
	determinerebbe una palese ingiustizia se riferito alle	
	imbarcazioni, avuto riguardo al fatto che l'eventuale registrazione	
	formale, ad una certa data, dell'imbarcazione, non escluderebbe	
	la previa attività di pesca, negli anni precedenti, da parte dei	
	singoli pescatori componenti l'equipaggio.	
	Da questo angolo prospettico risulterebbe quindi errata	
	l'argomentazione sostenuta dalla sentenza n. 84/2023 di questa	
	Sez. Giurisdizionale – a mente della quale il soggetto beneficiario	
	delle provvidenze deve essere individuato nell'armatore	
	dell'imbarcazione – atteso che tale statuizione, fondata invero	
	sull'interpretazione del precedente Protocollo d'Intesa del 1999 e	
	non già su quello del 2016 e su un risalente parere del Comando	
	Militare, sarebbe smentita dalle evidenze ricostruttive sopra	
	delineate.	
	2) Premesso che la contestazione avanzata dall'organo requirente	
	avrebbe riguardato proprio il mancato esercizio dell'attività di	
	pesca per almeno 120 giorni nel biennio precedente alla prima	
	domanda di contribuzione da parte dell'imbarcazione “Benedetta	
	II”, la domanda risulterebbe infondata proprio in ragione del fatto	
	che il requisito avrebbe dovuto formare oggetto di analisi con	
	8	

	riguardo alla posizione dei singoli pescatori e non già	
	dell'impresa che li aveva assunti ed aveva armato l'imbarcazione.	
	In ogni caso, anche riferendo il requisito all'imbarcazione, esso	
	sarebbe stato dimostrato, atteso che nel corso del periodo	
	successivo all'armamento dell'imbarcazione, il periodo dei 120	
	giorni risultava compatibile temporalmente ed invero comprovato	
	sia delle fatture di vendita del pescato e dei Documenti di	
	Trasporto, sia dalle buste paga dei pescatori imbarcati.	
	Dopo aver evidenziato che la domanda di contribuzione non	
	prevedeva l'allegazione dei documenti comprovanti la tracciabilità dei	
	prodotti ittici e dopo aver rimarcato che in ogni caso non sarebbe ipotizzabile	
	una condotta dolosa ovvero gravemente colposa dei convenuti, la difesa	
	concludeva domandando il rigetto della domanda formulata dalla Procura	
	Regionale ovvero, in subordine, la riduzione della condanna risarcitoria.	
	All'odierna udienza di discussione il rappresentante della Procura	
	Regionale ha contestato le eccezioni formulate dalla difesa del convenuto in	
	quanto infondate e ha insistito per l'accoglimento della domanda risarcitoria.	
	La difesa dei convenuti ha diffusamente illustrato le eccezioni formulate	
	nell'atto di costituzione in giudizio e ha concluso in conformità agli scritti	
	defensionali depositati.	
	MOTIVI DELLA DECISIONE	
	1. In via preliminare deve essere verificata, in relazione alla vicenda	
	controversa, la sussistenza della giurisdizione del Giudice Contabile. La	
	questione non risulta aver formato oggetto di eccezione difensiva, ma può	
	essere vagliata d'ufficio dalla Sezione.	
	9	

In coerenza con i precedenti della Sezione (sentenza n. 16/2017; sentenza n. 238/2018 confermata dalla sentenza n. 316/2020 della Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello; sentenza n. 84 del 2023, ordinanze n. 26 e n. 27 del 2024) la giurisdizione deve essere affermata.

Il Collegio osserva che il finanziamento pubblico in favore delle attività di pesca, se da un lato trova ragione giustificativa contingente nello sgombero degli specchi d'acqua in concomitanza con le esercitazioni militari, dall'altro lato è direttamente orientato a favorire il settore ed evitare la dismissione delle attività. In questo quadro gli operatori sono chiamati a partecipare al programma pubblico di sostegno tramite la prosecuzione dell'attività nonostante i blocchi temporanei imposti dalle esigenze del Ministero della Difesa, con la conseguenza che la percezione dei finanziamenti rientra in un rapporto qualificabile in termini di rapporto di servizio sostanziale, con conseguente competenza giurisdizionale della Corte dei conti in tutti i casi in cui venga contestato l'indebita fruizione dei contributi e il conseguente perfezionamento di un pregiudizio erariale a carico dell'amministrazione.

Sul punto è stato in particolare rilevato (Corte conti, Sez. Sardegna, n.16/2017) che “...*L’obiettivo è favorire l’imprenditoria locale (ittica), attraverso la protezione delle relative attività economiche, con il concorso delle risorse collettive.*”

Gli indennizzi sono diretti a sostenere l'attività imprenditoriale e il mantenimento del livello occupazionale, in un settore strategico del territorio, per evitare che il grado produttivo del comparto sia messo a rischio da impedimenti oggettivi, resi necessari dal perseguimento di

esigenze di carattere nazionale (quali quelle inerenti alla sicurezza)."

2. In assenza di altre questioni preliminari, può essere affrontato il merito della controversia.

La domanda formulata dalla Procura Regionale è fondata.

Dalla documentazione contenuta nel fascicolo processuale emerge che la Soc. Coop. LA TORRE ha beneficiato, per l'annualità 2019, del contributo pubblico previsto dal Codice dell'Ordinamento Militare e dal Protocollo stipulato tra il Ministero della Difesa e la Regione Sardegna per le limitazioni dell'attività di pesca in concomitanza con le esercitazioni militari svolte negli specchi d'acqua ove risultava operativa la sua attività di pesca.

Secondo la Procura Regionale tale contributo non sarebbe risultato spettante per la violazione dell'art.3, comma 3, del Protocollo d'Intesa Stato/Regione del 2016, atteso che non sarebbe stato rispettato il vincolo dell'esercizio, per almeno 120 giorni, dell'attività di pesca nei due anni precedenti la prima domanda di contribuzione.

La difesa ha per contro eccepito che il requisito non avrebbe dovuto riguardare l'impresa convenuta che aveva armato l'imbarcazione, bensì i singoli pescatori imbarcati. In ogni caso la documentazione presentata comproverebbe che l'attività di pesca sarebbe stata concretamente effettuata.

Dalle allegazioni processuali emerge che la Soc. Coop. LA TORRE ha iniziato l'attività di pesca dell'imbarcazione "Benedetta II" nell'anno 2019 (circostanza incontestata tra le parti), segnatamente in data 18.7.2019.

Ha tuttavia richiesto il contributo per lo stesso anno 2019, senza rispettare la norma (art.3, comma 3 del Protocollo d'Intesa Stato/Regione) a mente della quale la contribuzione è ammessa a condizione che sussista

“l’esercizio, per almeno 120 giorni, dell’attività di pesca, nelle zone interessate, nei due anni precedenti la richiesta di indennizzo (nel caso di prima istanza di accesso al beneficio), in accordo con la normativa sulla tracciabilità”.

Il Collegio non ritiene meritevoli di accoglimento le eccezioni difensive, in primo luogo quella secondo cui la previa attività di pesca dovrebbe essere riferita singolarmente ai pescatori imbarcati, atteso che la domanda di contribuzione è presentata dal titolare della licenza di pesca e deve essere pertanto riferita all’armatore dell’imbarcazione. Sul punto si osserva che tale conclusione risulta conforme al parere reso dal Comando Militare nell’anno 1999 e fatta propria dalla giurisprudenza di questa Sez. Giurisdizionale (sentenza n.84/2023), senza che possa rilevare la circostanza evidenziata dalla difesa dei convenuti secondo la quale tale statuizione sarebbe stata resa nell’interpretazione del Protocollo d’Intesa tra Ministero della Difesa e Regione Sardegna dell’anno 1999, laddove invece la presente controversia dovrebbe essere vagliata alla luce del successivo Protocollo sottoscritto nel 2016, atteso che la titolarità del diritto ad ottenere la contribuzione non risulta mutata nel corso del tempo, come chiaramente dimostrato dalla dirimente circostanza che le procedure per l’ammissione dei finanziamenti – e le regole relative ai requisiti per ottenerli - sono rivolte, anche dopo la formalizzazione del Protocollo 2016, ai soggetti armatori delle imbarcazioni e non già ai singoli pescatori imbarcati.

Si osserva inoltre che la procedura di contribuzione risulta incompatibile con una ricostruzione secondo la quale il finanziamento riguarderebbe i singoli pescatori, avuto riguardo al fatto che una tale

	ricostruzione avrebbe reso necessaria una specifica domanda a loro carico.	
	La scelta operata per dare attuazione alle disposizioni del Codice	
	dell'Ordinamento Militare è stata invece quella di individuare i soggetti	
	armatori delle imbarcazioni, con la conseguenza che soltanto ad essi possono	
	essere riferiti i requisiti previsti per dare corso all'erogazione delle	
	provvidenze pubbliche, senza che possa rilevare la circostanza che la relativa	
	quantificazione intervenga in funzione del numero degli operatori imbarcati.	
	In secondo luogo non può trovare accoglimento l'eccezione secondo	
	la quale l'attività di pesca per 120 giorni nel biennio precedente alla prima	
	domanda sarebbe stata comunque svolta, atteso che un'interpretazione	
	fondata sulla ragionevolezza induce a ritenere che il requisito previsto	
	dall'art.3, comma 3, del Protocollo d'Intesa deve intendersi riferito, stante il	
	chiaro dato letterale, all'esercizio dell'attività di pesca per un periodo di due	
	anni (comportanti un'attività effettiva di almeno 120 giorni) - decorrenti non	
	già dalla data della domanda di contribuzione, bensì dall'annualità per la	
	quale essa viene richiesta - e che non risulta condivisibile la ricostruzione	
	offerta dalla difesa secondo cui tale requisito sarebbe soddisfatto anche in	
	caso di attività di pesca svolta per 120 giorni in un'unica annualità.	
	Il Collegio ritiene pertanto che in relazione alla domanda presentata	
	per l'anno 2019 il requisito non risultasse soddisfatto e che pertanto la	
	liquidazione per tale annualità sia stata percepita indebitamente.	
	L'intervenuto accertamento dell'assenza del requisito della previa	
	attività biennale rende indebito l'intero finanziamento ottenuto dalla Soc.	
	Coop. LA TORRE per l'annualità 2019 e deve essere addebitato alla	
	responsabilità solidale sia della cooperativa, sia del legale rappresentante	
	13	

		odierni convenuti.	
		Il finanziamento ottenuto per l'annualità 2019, pari ad euro 19.320,00	
		deve essere pertanto qualificato danno erariale nei confronti del Ministero	
		della Difesa che ha disposto l'erogazione del contributo in favore dei	
		convenuti tramite il Comune di Terralba ed imputato ad una condotta dolosa,	
		direttamente correlata all'attivazione della domanda di contribuzione in	
		palese assenza dei requisiti previsti dalla normativa di riferimento, sia della	
		Società Cooperativa che aveva avanzato la richiesta, sia del suo legale	
		rappresentante.	
		3. In conclusione, il Collegio ravvisa in capo alla Soc. Coop. LA TORRE e	
		al Sig. MEI Salvatore la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della	
		responsabilità per il danno erariale arrecato al patrimonio del Ministero della	
		Difesa, definitivamente quantificato in euro 19.320,00:	
		1) il rapporto di servizio sostanziale in ragione del quale si è	
		verificato il comportamento pregiudizievole;	
		2) il nesso di causalità tra l'evento lesivo e la condotta dolosa posta in	
		essere;	
		3) l'elemento soggettivo del dolo.	
		La somma imputata solidalmente ai convenuti - rivalutata a decorrere	
		dalla data di liquidazione del contributo - sarà gravata degli interessi legali a	
		far data dalla pubblicazione della presente decisione sino al soddisfo.	
		Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da	
		dispositivo.	
		P.Q.M.	
		La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna,	
		14	

definitivamente pronunciando,

Condanna

I convenuti Soc. Coop. LA TORRE e MEI Salvatore, per l'addebito
di responsabilità erariale di cui all'atto di citazione in epigrafe, al
pagamento, in favore del Ministero della Difesa, della somma di euro
19.320,00.

La predetta somma, rivalutata secondo quanto statuito in parte
motiva, sarà gravata degli interessi legali a far data dalla pubblicazione della
presente decisione sino al soddisfo.

Le spese della sentenza seguono la soccombenza e sono liquidate
nella misura di euro 74,47.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 15.5.2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Gaetano Berretta

Donata Cabras

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 11/09/2025

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus

(firma apposta digitalmente)