

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai seguenti magistrati:

Luciano Calamaro Presidente

Piero Carlo Floreani Consigliere

Antonio Buccarelli Consigliere

Luisa de Petris Consigliere rel.

Maria Cristina Razzano 1<sup>a</sup> Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 48808 del registro generale, proposto da Pa. Lo., rappresentata e difesa dall'Avv. Sa. Di. Pa. e con questi elettivamente domiciliata in Roma, piazza (...), presso il Re. Bu. Ce., contro il Procuratore regionale per il Molise nonché il Procuratore Generale

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Molise n. 60/2014 del 3 dicembre 2014.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 9 novembre 2017 il relatore, consigliere Luisa de Petris, l'Avv. Sa. Di. Pa. per l'appellante e il PM nella persona del vice procuratore generale Luigi Impeciati.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n. 60/2014 del 3 dicembre 2014, la Sezione giurisdizionale per il Molise, in parziale accoglimento della domanda attrice, ha condannato Pa. Lo. nella qualità di Direttore p.t. dell'Azienda speciale F.A.I. della Camera di commercio di Campobasso, al risarcimento del danno di € 6.365,84 oltre accessori di legge, derivante dall'indebita erogazione di buoni pasto in favore del personale dell'Azienda nel triennio 2008-2010.

Il Collegio, respinta l'eccezione preliminare di nullità della citazione ex artt. [163-164 c.p.c.](#), ha condiviso nel merito la prospettazione accusatoria stante l'assenza, nella specie, di fonti normative primarie e secondarie a supporto dell'erogazione dei buoni pasti, autorizzati dalla convenuta sine titolo. In ordine al quantum contestato in citazione e pari ad € 19.097,52, ha ritenuto di ridurlo di 2/3 in ragione dell'apporto causale di terzi non convenuti in giudizio, così pervenendo alla condanna finale di € 6.365,84 oltre accessori di legge.

Avverso la sentenza (notificata il 9.12.2014) la Palladino ha interposto tempestivo appello (notificato il 7.2.2015 e depositato il 10.2.2015) per i motivi che di seguito brevemente si riassumono:

1. Nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza ex artt. [163-164 c.p.c.](#), e conseguente erroneità della sentenza laddove ha respinto la relativa eccezione, essendo tutt'altro che irrilevante l'individuazione del tipo di CCNL applicabile in fattispecie, atteso che mentre quello del Commercio non contempla alcuna disposizione in materia di buoni pasto (non prevedendoli, ma neppure negandoli), viceversa quello degli Enti locali prevede precise condizioni e modalità procedurali.

2. Erroneità della sentenza laddove ha qualificato come “lavoratori pubblici” i dipendenti della FAI, trattandosi viceversa di rapporto di lavoro interamente privatistico, come da invocata giurisprudenza della Corte di Cassazione.

3. Erroneità della sentenza laddove ha conseguentemente escluso la rilevanza in fattispecie della prassi aziendale, invocata in prime cure quale esimente della responsabilità. Nel rapporto di lavoro privato, infatti, le erogazioni economiche di maggior favore rispetto a quelle contrattuali poste in essere dal datore di lavoro in modo reiterato, integrano gli estremi dell’uso aziendale che, al pari dell’uso negoziale o di fatto, deve ritenersi inserito nel contratto individuale di lavoro ex art. [1340 c.c.](#).

4. Insussistenza della colpa grave stante l’eccezione di legittimità dell’erogazione dei buoni pasto, in ragione dell’esistente prassi aziendale in materia.

Ha concluso chiedendo l’accoglimento del gravame e, per l’effetto, la riforma della impugnata sentenza.

In data 20.10.2017 la Procura Generale ha depositato le proprie conclusioni evidenziando che i motivi d’appello sono meramente riproductivi delle deduzioni difensive già motivatamente disattese dal primo giudice, e comunque infondati, stante la completezza dell’atto di citazione e la fondatezza degli addebiti ascritti all’appellante. Ha concluso, quindi, per il rigetto del gravame con condanna alle spese.

In data 20.10.2017 l’appellante ha depositato memoria difensiva insistendo per l’accoglimento dell’appello.

All’udienza odierna le parti hanno insistito nelle rispettive tesi concludendo come da verbale.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

L’appello è infondato e va respinto.

1. Col primo motivo l’appellante reitera l’eccezione di nullità dell’atto introduttivo del giudizio ex artt. [163-164 c.p.c.](#), lamentando la conseguente erroneità della sentenza laddove, nel respingerla, avrebbe sostanzialmente reputato irrilevante l’individuazione del CCNL applicabile in fattispecie perché tanto il CCNL Commercio, quanto il CCNL Enti locali, affermerebbero “la stessa cosa” in materia di buoni pasto.

Osserva il Collegio che, sul punto specifico, l’atto di citazione appare tutt’altro che indeterminato o generico, atteso che, come fondatamente e condivisibilmente affermato dal primo giudice, “l’esame del complessivo impianto accusatorio appare univoco nell’individuazione della condotta violativa del contratto nazionale collettivo di lavoro del commercio quando imputa alla convenuta, l’erogazione dei buoni pasto “a fronte di una totale assenza di previsione” da parte del citato CCNL”. Da un’attenta lettura del libello introduttivo, infatti, appare evidente che il richiamo (a pag. 5) al CCNL Enti locali (del 14.9.2000 e del 14.2.2001) è stato operato solo a fini generali e nell’ambito di un quadro definitivo della materia, la cui regolamentazione normativa viene descritta nelle prime pagine della parte in “diritto” dell’atto (fino a pag. 6). Ed invero, dopo aver richiamato il DPCM del 18.11.2005, la [legge 77/1997](#) e le modifiche successivamente intervenute ([legge 168/2005](#), [DPR 207/2010](#)), l’Attore pubblico ha fatto riferimento alla contrattazione collettiva degli Enti locali al solo fine di ribadire il principio che l’erogazione dei buoni pasto “lungi dal potersi configurare quale obbligo per l’Ente”, rappresenta una mera possibilità tant’è, che del testo dell’art. 45, co.1, del citato CCNL, è stato sottolineato l’inciso “possono istituire”. Viceversa, con riferimento specifico alla fattispecie di causa la cui disamina ha inizio a pag. 6, secondo capoverso (“Nel caso che nella presente sede occupa...”), il Requirente ha affermato a chiare lettere e senza alcun equivoco, che l’addebito di responsabilità a carico della Palladino si fonda su “una totale assenza di previsione da parte del CCNL del commercio”. Del resto, la stessa convenuta ha ammesso espressamente che il CCNL applicato al rapporto di lavoro dei dipendenti della FAI era quello del commercio (v. memoria di costituzione in giudizio).

Il motivo è pertanto da respingere alla luce delle suddette precisazioni.

2-3. Quanto all'eccezione errata qualificazione operata in sentenza dei dipendenti della FAI quali "lavoratori pubblici", ritiene il Collegio che la disamina della natura del rapporto di lavoro de qua non abbia alcuna rilevanza ai fini della responsabilità amministrativa ascritta all'appellante, atteso che ciò che rileva, in fattispecie, è l'indubbia natura pubblica delle finalità perseguite dall'Ente e delle risorse impiegate. Le aziende speciali sono, infatti, "organismi strumentali" delle CCIAA che concorrono alla realizzazione delle "iniziative funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali" proprie dell'Ordinamento camerale (art. 2, co.5 della legge 580/1993, come sostituito dal Dlgs 23/2010). Né v'è dubbio che le fonti di finanziamento di tali Aziende speciali provengano da Enti pubblici, come nel caso di specie, tant'è che del tutto fondatamente il primo giudice ha sottolineato che "è rimasta incontestata la prospettazione attorea secondo cui le fonti di finanziamento dell'Azienda provenivano da contributi messi a disposizione da Enti pubblici quali Regioni, Ministeri, Provincie, Comuni e anche dalla stessa Camera di Commercio".

Pertanto, premesso che la notoria giurisprudenza della Suprema Corte sulla natura delle predette Aziende speciali e sul rapporto di lavoro privatistico del personale dipendente (Cass. SU 12907/2003 e 21503/2004) è stata condivisa dalla Sezione regionale, che peraltro (come innanzi rilevato anche da questo giudice), non ha mancato altresì di osservare che ciò che "in questa sede rileva non è... la natura privatistica del rapporto di lavoro che avvince l'Azienda speciale ai propri dipendenti", occorre evidenziare che è la natura incontestabilmente pubblica delle risorse impiegate (che ha, evidentemente, originato, a carico della FAI, la verifica amministrativo-contabile del M.E.F., Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) ad assumere rilevanza assorbente ai fini di causa. Non rileva, invece, la "incontestata natura sostanzialmente pubblica dell'ente datoriale" come affermato nell'impugnata sentenza, atteso che la giurisdizione contabile in fattispecie non è mai stata contestata dalla convenuta, neanche in appello.

Ciò stante, l'esborso di denaro pubblico sotto forma di buoni pasto in assenza di una qualsiasi previsione normativa e contrattuale di riferimento, nonché di altro atto deliberativo e/o regolamentare dell'Ente, configura all'evidenza un'erogazione sine titulo e, quindi, indebita. È pacifico ed incontestato infatti, che il CCNL Commercio disciplinante il rapporto di lavoro de quo (laddove al personale camerale è, invece, applicabile il CCNL Enti locali che, viceversa, contempla tali erogazioni previa apposita regolamentazione con le OOS) non contenesse alcuna disposizione in tal senso, né è altrimenti emerso dalle risultanze di causa che l'Azienda abbia mai deliberato o regolamentato la materia. In assenza di una fonte normativa, primaria o secondaria, o anche meramente interna all'Ente, idonea a legittimare l'erogazione di denaro pubblico, non v'è prassi o consuetudine che possa assumere valore scriminante della responsabilità ascritta all'agente (Sez. 1<sup>a</sup> app. n. 219/1999; Sez. 2<sup>a</sup> app. 31/1998).

Quanto al richiamo all'uso aziendale e agli effetti che ne derivano sul contratto di lavoro individuale ex art. [1340 c.c.](#), ritiene il Collegio che trattandosi di istituto tipico del rapporto di lavoro privato, occorrerebbe preliminarmente verificare se l'erogazione dei suddetti benefit da parte dell'Azienda integri, effettivamente, gli estremi dell'uso aziendale, "riconducibile alla categoria degli usi negoziali o di fatto" (Cass. n. 7864/86, n. 6948/83) i quali, peraltro, "devono essere idoneamente provati dalla parte che li allega" (Cass. n. 5321/87). Sennonché, un tale accertamento esula evidentemente dalla cognizione del giudice contabile investendo la disciplina di un rapporto di lavoro privato quale è, nella specie, quello dei dipendenti della FAI (a detta della stessa parte appellante, v. pag. 9 app.) e, come tale, rimesso alla potestas iudicandi del giudice del lavoro ex art. [409 c.p.c.](#).

4. Quanto alla colpa grave, esclusa la rilevanza della invocata prassi, ritiene il Collegio che l'appellante, nella indicata qualità di Direttore dell'Ente, avrebbe potuto/dovuto adottare -prima di autorizzare i singoli buoni pasto- una misura precauzionale minima quale la previa verifica dell'esistenza di una fonte legittimante l'esborso. Il fatto che i dipendenti percepissero i buoni pasto già prima del suo insediamento e che, pertanto, gli stessi fossero ormai "abituati" a riceverli quale componente usuale della retribuzione, non esonerava la stessa dal previo accertamento delle condizioni "generali" legittimanti l'erogazione, al di là dell'autorizzazione uti singuli. In particolare, l'evidente consapevolezza della natura pubblica delle risorse,

unitamente all'altrettanto nota situazione deficitaria in cui versava l'Azienda, rendeva certamente esigibile ex ante e in concreto, un comportamento improntato a prudenza operativa. In via esemplificativa e non esclusiva, l'appellante avrebbe potuto indirizzare una richiesta formale (anche meramente esplorativa) al CDA dell'Ente per conoscere le ragioni dell'inserimento della spesa in questione tra quelle del personale, prima di procedere ad autorizzare di volta in volta l'erogazione dei singoli buoni. Non risulta invece alcun atto, richiesta e/o informativa in tal senso a firma del Direttore che, viceversa, pare essersi supinamente conformato all'abitudine invalsa di autorizzare i buoni pasto senza porsi alcuna domanda sulla legittimità dell'esborso, reiterando peraltro tale condotta per un considerevole lasso di tempo (dal 2008 al 2010).

Inoltre, se, come dedotto, il riconoscimento dei buoni pasto in favore dei dipendenti dell'Azienda sarebbe avvenuto per garantire lo stesso trattamento riservato al personale delle Camere di commercio, ritiene questo giudice che un eventuale contenzioso giudiziario paventato come possibile dall'appellante nel caso in cui ella ne avesse impedito ex abrupto l'erogazione, avrebbe potuto non avere quell'esito "scontato" ipotizzato dall'interessata, attesa la diversa contrattazione collettiva disciplinante il rapporto di lavoro del personale camerale per il quale la spettanza dei buoni pasto era espressamente prevista, a differenza dell'assenza di ogni previsione al riguardo nel CCNL Commercio.

Conclusivamente, l'appello deve essere respinto e l'impugnata sentenza confermata con le precisazioni in parte motiva di cui sopra.

Le spese di lite come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico dell'appellante ex art. 31 CGC.

P.Q.M.

la Corte dei conti, 2<sup>a</sup> Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, così provvede:

- rigetta l'appello in epigrafe e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza;
- condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado che si liquidano in € 80,00 (ottanta/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 novembre 2017.

L'Estensore

Luisa de Petris

Il Presidente

Luciano Calamaro