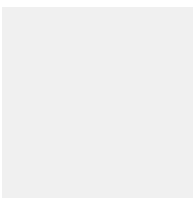


SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO	SENTENZA	534	2014	RESPONSABILITA'	05/09/2014



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE**  
**CENTRALE DI APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Enzo	Rotolo	Presidente
Angela	Silveri	Consigliere
Luigi	Cirillo	Consigliere relatore
Marco	Smiroldo	Consigliere
Valeria	Motzo	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Sui seguenti appelli riuniti, proposti avverso la sentenza n.1521 della Sezione giurisdizionale per la regione Campania, depositata il 23.6.2008:

1) **appello iscritto al n.33588** del registro di segreteria, depositato il 10.11.2008, proposto da **Anselmo Bovenzi** avverso la predetta sentenza, notificatagli il 10.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Ernesto Procaccini e con lui elettivamente domiciliato presso

lo studio dell'avvocato Stefania Iasonna, attualmente in Roma alla Via Atanasio Kircher, giusto mandato a margine dell'appello;

**2) appello iscritto al n. 33589** del registro di segreteria, depositato il 10.11.2008, proposto da **Tommaso De Angelis Preziosi** avverso la predetta sentenza, notificatagli il 10.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Ernesto Procaccini e con lui elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Stefania Iasonna, attualmente in Roma alla Via Atanasio Kircher, giusto mandato a margine dell'appello;

**3) appello iscritto al n. 33590** del registro di segreteria, depositato il 10.11.2008, proposto da **Assunta Santulli** avverso la predetta sentenza, notificatale il 10.9.2008, rappresentata e difesa rappresentata e difesa dall'avvocato Ernesto Procaccini e con lui elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Stefania Iasonna, attualmente in Roma alla Via Atanasio Kircher, giusto mandato a margine dell'appello;

**4) appello iscritto al n. 33592** del registro di segreteria, depositato il 10.11.2008, proposto da **Amedeo Triola** avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Ernesto Procaccini e con lui elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Stefania Iasonna, attualmente in Roma alla Via Atanasio Kircher, giusto mandato a margine dell'appello;

**5) appello iscritto al n. 33842** del registro di segreteria, depositato il 10.12.2008, proposto da **Sandro Forlani** avverso la predetta sentenza notificatagli l'11.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Prisco e dall'avvocato Raffaele Pignataro, ed elettivamente domiciliato in Roma, via Anzio n.10, presso lo studio dell'Avv. Ernesto Pignataro, giusto mandato a margine dell'appello;

**6) appello incidentale iscritto al n. 33864** del registro di segreteria, depositato l' 11.12.2008, proposto da **Sandro Forlani** avverso la predetta sentenza notificatagli l' 11.9.2008, dall'avvocato Salvatore Prisco e dall'avvocato Raffaele Pignataro, ed elettivamente domiciliato in Roma, via

Anzio n.10 presso lo studio dell'Avv. Ernesto Pignataro, giusto mandato a margine dell'appello incidentale;

**7) appello iscritto al n. 33860** del registro di segreteria, depositato il 11.12.2008, proposto da **Luciano Sommella** avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Contieri, e con lui elettivamente domiciliato presso lo studio De Cilia-Napolitano in Roma, alla via Zara n.16, giusto mandato a margine dell'appello;

**8) appello iscritto al n. 33905** del registro di segreteria, depositato il 15.12.2008, proposto da **Antonio Alfano** avverso la predetta sentenza notificatagli il 16.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Megna e dall'avvocato Vincenzo Zahora e con loro elettivamente domiciliato in Airola (BN) Via Aldo Moro n.4, giusto mandato a margine dell'appello;

**9) appello iscritto al n. 33906** del registro di segreteria, depositato il 15.12.2008, proposto da **Sandro Spampanato** avverso la predetta sentenza notificatagli il 16.9.2008, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Megna e dall'avvocato Vincenzo Zahora e con loro elettivamente domiciliato in Airola (BN) Via Aldo Moro n.4, giusto mandato a margine dell'appello;

Visti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 13 febbraio 2014 il relatore consigliere Luigi Cirillo; nonché l'Avvocato Ernesto Procaccini – costituito per Bovenzi, De Angelis Preziosi , Santulli, Triola - il quale depositava le relate di notificazione del decreto presidenziale di fissazione d'udienza ed insisteva per l'accoglimento degli appelli; nonché l'Avvocato Contieri per il Sommella, che – respinta la sua eccezione di omessa comunicazione del decreto di fissazione d'udienza – ribadiva le argomentazioni contenute nei propri scritti difensivi, chiedendo la riforma della sentenza impugnata, e, in subordine, la rideterminazione del danno erariale, in applicazione del potere riduttivo; nonché il Vice Procuratore Generale Dott. Amedeo Federici, che affermava che i

convenuti avevano disatteso coscientemente la normativa in materia di buoni-pasto e concludeva per il rigetto degli appelli, opponendosi alla riduzione dell'addebito trattandosi di condotta dolosa.

### **RITENUTO IN FATTO**

• 1 – Con **sentenza n. 1521/2008 del 14.12.2007**, depositata il 23.6.2008, la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania condannava una serie di funzionari dell'Amministrazione della Giustizia a pagare allo Stato la somma complessiva di € 145.546,00 – ripartite secondo il criterio oltre precisato – più rivalutazione monetaria (decorrente dalla data dei singoli fatti illeciti) ed interessi legali (decorrenti, questi ultimi, dalla data di deposito della sentenza) e spese di giustizia quantificate in € 6039,54 (da dividersi in parti uguali), a titolo di responsabilità amministrativa per illegittima erogazione di buoni-pasto ad una serie di dipendenti della stessa Amministrazione, in servizio presso vari uffici di giustizia minorile.

**1.1** – La sentenza ricostruiva i **FATTI DI CAUSA** richiamando per esteso il contenuto dell'ordinanza 73/2005 della medesima Sezione (oltre citata) nei sensi che seguono.

**1.1.1** – A seguito di una **ispezione amministrativa** effettuata dal 24 al 27.2.1999 del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia (i cui esiti erano trasmessi con nota del 18.10.1999 all'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile –d'ora in avanti U.C.G.M.-, che aveva segnalato la problematica agli Ispettori con nota del 9.2.1999) era emerso che il Centro per la Giustizia Minorile (d'ora in avanti C.G.M.) di Napoli aveva erogato buoni-pasto “in modo indiscriminato, per ogni giorno lavorativo e senza l'osservanza della pausa regolamentare”, in violazione delle norme disciplinanti tale beneficio per il personale contrattualizzato e non (in specie l'art.2 comma 11 L.550/1995; gli accordi sindacali del 30.4.1996, del 12.12.1996, dell'8.4.1987; il D.P.C.M. 5.6.1997 relativo al personale non contrattualizzato).

**1.1.2** – Era seguita una **indagine della Procura Regionale**, nella quale si era accertato in quanti giorni fossero stati erogati buoni-pasto senza che risultasse una corrispondente pausa-pranzo; in specie, sulla base dei cartellini di presenza e con calcolo separato per ogni dipendente e per ogni

giorno lavorativo, si era accertato in quanti giorni i beneficiari dei buoni fossero rimasti in servizio per un numero di ore inferiore a quello comprensivo di mezz'ora di pausa (ad esempio 7 ore e 42 minuti, compresa mezz'ora di intervallo, per i dipendenti con orario e recupero articolati in cinque giorni).

In particolare, la Procura aveva accertato che erano stati *illegittimamente concessi* buoni-pasto per un controvalore complessivo di Lire 165.933.000 (ogni buono-pasto aveva un controvalore di Lire 9.000), erogati:

a) per prestazioni lavorative rese tra il 1996 ed il 1998, a favore dei dipendenti del C.G.M. di Napoli (tra cui il Dirigente Superiore a capo del Centro, Luciano Sommella, ed il suo diretto collaboratore Sandro Forlani, che avevano beneficiato ognuno di diverse centinaia di buoni non spettanti);

b) per prestazioni lavorative del 1998, a favore dei dipendenti dei Servizi facenti parte del C.G.M. di Napoli, in specie a favore di dipendenti dell'Istituto Penale per i Minorenni Filangieri (d'ora in avanti "I.P.M.") di Napoli (non a favore del Direttore Triola); dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (d'ora in avanti "U.S.S.M.") di Napoli (tra i beneficiari vi era la Direttrice Assunta Santulli, per circa 200 buoni non dovuti); del Centro di Prima Accoglienza (d'ora in avanti "C.P.A.") di Napoli (poco meno di 300 buoni non dovuti a favore del Direttore Tommaso De Angelis Preziosi).

**1.1.3 – Sulla base di questa istruttoria, veniva iscritto a ruolo primo giudizio di responsabilità (n. 33069, ex 1473/R).**

1.1.3.1 – In particolare, con la *prima citazione*, depositata il 20.12.2000, la Procura Regionale aveva convenuto in giudizio - per il risarcimento della somma suddetta (§ 1.1.2) e *con riserva di ulteriore citazione* - i Direttori dei vari Servizi del C.G.M. interessati, ovvero il Triola, la Santulli ed il De Angelis Preziosi, i quali non avevano curato che la erogazione dei buoni-pasto ai dipendenti dei rispettivi uffici avvenisse nel rispetto delle disposizioni vigenti, nonché il Dirigente del C.G.M.

cui facevano capo questi Servizi di giustizia minorile, ovvero il Sommella (che aveva firmato tutti gli atti ed era anche beneficiario in prima persona di buoni-pasto, ed aveva consentito l'erogazione illegittima di buoni-pasto a tutti i servizi sottordinati, oltre che al suo ufficio) e del suo delegato alla firma per il C.G.M. di Napoli Forlani.

1.1.3.2 – Nel corso del giudizio introdotto dalla predetta citazione venivano depositate varie *memorie difensive*, per il Sommella, nonché per Triola, De Angelis Preziosi e Santulli (Direttori dei Servizi), ed infine per il Forlani (Vice di Sommella). In tali memorie si contestava la pretesa attorea, sotto diversi profili (mancanza di danno concreto ed attuale perché le somme erano recuperabili; irregolarità dell'indagine ispettiva contro Sommella; legittimità delle erogazioni di buoni-pasto; mancanza di colpa grave, per apparente legittimità dell'erogazione, per responsabilità esclusiva o prevalente di terzi, in specie gli organi sovraordinati o gli altri appellanti; altri motivi successivamente ribaditi in appello).

1.1.3.3 – Dopo il deposito di nuova documentazione del P.M. (con nota dell'8.6.2001), all'esito dell'udienza del 29.11.2001, con *ordinanza istruttoria 17/2002* la Sezione giurisdizionale per la Campania disponeva acquisirsi presso il Ministero una dettagliata relazione sui provvedimenti di recupero adottati in relazione alla vicenda dei buoni-pasto; e con note ministeriali n.19193 del 20.6.2002 e n. 23115 del 31.7.2002 venivano rese le *informative* richieste (nel senso che era stato intimato al Direttore del C.G.M. di Napoli di procedere al recupero con rimborso in denaro o con detrazione dei buoni-pasto da quelli percepiti mensilmente dal dipendente).

1.1.3.4 – Fissata per la discussione l'udienza del 28.2.2003, ed il deposito di nuove memorie difensive, con *ordinanza n.318/200* la Sezione disponeva che il Direttore pro-tempore del C.G.M. di Napoli redigesse una dettagliata relazione sui recuperi in corso delle somme spese per buoni non dovuti; detto Direttore (il Forlani) trasmetteva la richiesta *informativa* con nota n. 7781 del 9.12.2003, nella quale si evidenziava la sostanziale infruttuosità delle procedure esperite.

1.1.3.7 – Venivano quindi depositate *ulteriori memorie* per tutti i convenuti, nelle quali si ribadivano le precedenti difese, con le seguenti precisazioni:

a) nelle memorie difensive per Santulli e De Angelis Preziosi si precisava che i servizi da loro diretti non avevano autonomia contabile ed i buoni venivano firmati dalla Direzione C.G.M. e che il danno era ancora incerto;

b) nella memoria per Forlani l'appellante evidenziava di aver fatto tutto quanto in suo potere per recuperare le somme;

c) nella memoria per Sommella – *relativa sia al giudizio 33069 ex 1473, sia al diverso giudizio n. 33414 ex 1819* (in quest'ultimo, oltre citato, era convenuto il solo Sommella, e si contestavano periodi o uffici diversi da quelli oggetto del primo giudizio) – si modificava l'impostazione difensiva originaria, prospettando anche nuove eccezioni, analoghe a quelle prospettate dagli altri convenuti (compresa la contestazione dei conteggi effettuati e la richiesta di CTU).

1.1.3.8 – Infine, nell' *udienza di discussione* il P.M. effettuava una ***emendatio libelli***, riducendo la richiesta risarcitoria a Lire 74.000.000 per Sommella, Lire 35.000.000 ciascuno per Triola e Santulli e Lire 21.000.000 per De Angelis Preziosi , non opponendosi all'esercizio del potere riduttivo.

1.1.3.9 – All'esito dell'udienza di discussione predetta, con ***ordinanza 73/2005, relativa al giudizio n. 1473/R (n.33069)***, la Sezione disponeva che il Ministero della Giustizia (U.C.G.M.) sulla base dell'esame dei cartellini marcatempo predisponesse una relazione in cui quantificasse esattamente l'importo dei buoni-pasto illegittimamente erogati.

Con nota del 26.1.2006 il Ministero della Giustizia (D.G.M.) trasmetteva la richiesta *relazione* in data 23.12.2005 (con conteggi allegati) nella quale si evidenziava come i buoni-pasto fossero erogati al di fuori dei limiti di legge e relative circolari e fossero di importo addirittura superiore a quelli contestati, precisando che il buono-pasto veniva concesso senza che la pausa-pranzo fosse effettuata (in un caso, per un preciso accordo sindacale) e spesso senza titolo alcuno.

**1.1.4** – Nel frattempo, era stato introdotto un **secondo giudizio di responsabilità (n. 33414 ex n.1819/R)**, anch'esso avente ad oggetto l'erogazione dei buoni-pasto, ma fondato su una prospettazione non coincidente con quella posta a base del primo giudizio.

1.1.4.1 – Infatti, con la *seconda citazione (depositata il 26/9/2002)* la Procura Regionale aveva convenuto in giudizio il solo Sommella per la condanna al pagamento della *ulteriore* somma di £. 199.000.000 (€ 102.784,00) – oltre rivalutazione ed interessi e spese di giustizia – per erogazione indebita di buoni-pasto relativi ad uffici e/o a periodi diversi da quelli oggetto della prima citazione.

La citazione provvedeva alla individuazione del soggetto responsabile di questa diversa voce di danno sulla base di una prospettazione diversa da quella della precedente citazione, affermando la *manca di colpa grave dei Direttori dei Servizi* (per carenze di organico dei loro uffici, per la loro bassa qualifica funzionale, per la buona fede alla luce della prassi instaurata nel C.G.M. di Napoli) ed affermando invece la *specifico ed esclusiva responsabilità del Sommella*, che aveva cagionato il danno in contestazione con una inescusabile violazione dei propri obblighi di direzione, avendo costantemente fornito il proprio assenso ad una prassi che non poteva considerare conforme a legge.

Pertanto, la citazione contestava al solo Sommella l' illegittimo erogazione di buoni-pasto per complessive Lire 199.000.000), relativi ad importi e periodi (€ 24.751 U.S.S.M. NA 96/97; € 13.354 C.P.A. NA 96/97; € 24.258 I.P.M. Filangieri 96/97) e talora anche ad uffici (€ 33.903 I.P.M. S.Maria Capua Vetere 96/97/98; € 2.998 I.P.M. Airola 98; € 1.258 U.S.S.M. Campobasso 96/98; € 2.254 C.P.A. Salerno 97/98) non oggetto della precedente citazione.

1.1.4.2 – Tale giudizio veniva discusso nell' udienza del 18.10.2004, nella quale il P.M. di udienza chiedeva di far luogo ad *integrazione del contraddittorio nei riguardi dei funzionari* che, nel secondo atto di citazione, erano stati ritenuti non responsabili del contestato danno per carenza dell'elemento psicologico della colpa grave.



1.1.4.3 – Pertanto, con *ordinanza n. 75/05 adottata nel giudizio ex 1819/R (n.33414)* la Sezione giurisdizionale ordinava al Ministero della Giustizia di precisare i rapporti giuridici e di fatto intercorrenti tra la Direzione del C.G.M. di Napoli e gli uffici subordinati (in specie le Direzioni dell'I.P.M. di S.M. Capua Vetere; dell'I.P.M. di Airola; dell'U.S.S.M. di Campobasso e del C.P.A. di Salerno).

Con *relazione* pervenuta il 26/01/2006 il predetto Ministero – dopo avere illustrato i rapporti tra Servizi e C.G.M., che agiva come erogatore primario o secondario di spesa – precisava le modalità concrete di gestione dei buoni-pasto (emergenti dall'esame degli atti giacenti presso il Ministero e presso la Sezione giurisdizionale), nei sensi che seguono:

- a) il C.G.M. non aveva effettuato alcuna verifica né chiesto ai servizi alcunché sulla concreta maturazione del diritto al buono-pasto;
- b) i Servizi si erano limitati ad indicare il numero di buoni-pasto occorrenti senza dichiarare di aver effettuato alcun previo controllo;
- c) la direzione del C.G.M. recepiva pedissequamente i prospetti (senza alcun diretto controllo o alcuna richiesta di chiarimenti), facendo conseguente richiesta alla società erogatrice dei buoni-pasto o, prima ancora, emettendo ordinativi diretti per l'importo richiesto, come risultante dai citati prospetti.

1.1.4.4 – Quindi, con *ordinanza 35/07 in data 26 Gennaio 2007 rimetteva gli atti al P.M.* onde consentirgli di valutare, alla luce delle risultanze istruttorie, la necessità o meno di convenire in giudizio i funzionari degli uffici periferici o decentrati del C.G.M. che potevano astrattamente ritenersi responsabili delle poste di danno oggetto della seconda citazione (l'ordinanza si fondava sul presupposto di non potere ordinare l'integrazione del contraddittorio ex art. 47 del R.D. 1038/1933 e art. 107 c.p.c. ai sensi del novellato art. 111 Cost. e del principio della "terzietà" del Giudicante).

**1.1.5** – Sulla scorta di questa ordinanza, la Procura Regionale emetteva un **terzo atto di citazione** (notificato il 18.6.2007 previa notifica degli inviti a dedurre), che veniva iscritto al n. 54495 del ruolo generale come autonomo giudizio, benché in realtà avesse ad oggetto lo stesso danno oggetto del secondo giudizio. In specie, il P.M. conveniva in giudizio sia il *Sommella* sia i funzionari–*Direttori dei Servizi* innanzi indicati per lo stesso danno erariale contestato nella precedente citazione, così quantificato:

1) U.S.S.M. Napoli (Santulli)	€. 24.751,00;
2) C.P.A. di Napoli (De Angelis Preziosi)	€. 13.354,00;
3) Istituto Filangieri (Triola)	€. 24.258,00;
4) I.P.M. S. Maria C.V. (Bovenzi)	€. 33.903,00;
5) I.P.M. Airola (Spampanato)	€. 2.998,00;
6) U.S.S.M. di Campobasso	€. 1.258,00;
7) C.P.A. Salerno (Alfano)	€. 2.254,00.

In questa citazione si contestava ai Direttori dei singoli Servizi (in concorso con il *Sommella* “ognuno per la parte che vi ha preso”) la colpa grave e violazione di doveri di servizio perché essi avevano autonomia funzionale e non erano “gerarchizzati”, ed indicavano il numero di buoni-pasto senza attestare di avere effettuato alcun previo controllo.

**1.1.6** – Fissata con *decreto presidenziale* l’udienza di discussione del 14.12.2007, pervenivano le *memorie difensive* dei convenuti in varie date, relative ai vari giudizi.

1.1.6.1 – In specie, con *memoria difensiva per Santulli, De Angelis Preziosi e Triola* si richiamavano le precedenti tesi difensive e relativa documentazione di riferimento (difetto di colpa grave e difetto di danno) e si eccepiva altresì che, non avendo gli uffici decentrati autonomia contabile (a rilevanza esterna), la responsabilità e competenza nella determinazione dei soggetti aventi diritto ai buoni-pasto e nella relativa liquidazione era solo del C.G.M. di Napoli.

1.1.6.2 – Analoghe difese erano nella *memoria di costituzione per Bovenzi* (Direttore dell'I.P.M. S.M.C.V.).

1.1.6.3 – Quindi, con la *memoria per Spampanato* (Direttore dell'I.P.M. di Airola) si chiedeva l'assoluzione affermando:

a) la legittimità del pagamento, in quanto la circolare ministeriale 1810/S/PP546 del 10/02/1998 consentiva la rinuncia all'intervallo, con mantenimento del diritto al buono-pasto;

b) la mancanza di colpa grave intesa quale <<incapacità di intendere ciò che un dirigente "eiusdem conditionis et professionis" sarebbe in grado di intendere">> (Sez. giur. Lombardia 1474/2004).

1.1.6.4 – Con la *memoria per Sommella* si confermavano le tesi di cui ai precedenti atti scritti, osservando altresì, con riferimento ai due giudizi ex 1473/R e 1819/R, che se fosse stata affermata la responsabilità del convenuto per omessi controllo e vigilanza su atti e comportamenti anomali sarebbe stata "*a fortiori*" da censurare anche la carenza di iniziative da parte del Ministero della Giustizia "atteso che i buoni-pasto venivano attribuiti da quest'ultimo, che avrebbe dovuto sapere e (non) approvare".

Si sottolineava, ancora, la circostanza che il Sommella non era incaricato della totale gestione di tutto il servizio dei predetti buoni, di competenza – per delega – del Forlani.

Infine, si eccepiva (con riferimento al giudizio ex 1473/R) che l'ordinanza 73/05 era stata completamente disattesa dal Ministero, essendosi il funzionario incaricato della indagine soffermato sulla esclusiva quantificazione del presunto danno erariale alla luce dei criteri di cui alla relazione dell'Ispettore (Dott. FARAMO) e delle successive contestazioni avanzate dallo stesso Ministero.

1.1.6.5 – Infine, veniva depositata *memoria di costituzione per il Direttore pro-tempore dell'U.S.S.M. di Campobasso*, che contestava il contenuto dell'atto di citazione per carenza di danno in quanto la "pausa" non era stata effettuata poiché non obbligatoria, potendo il lavoratore legittimamente rinunciare ad essa.

**1.2** – In punto di **DIRITTO**, la sentenza (riuniti i giudizi) perveniva alla condanna di tutti i convenuti con la seguente motivazione.

**1.2.1** – Venivano anzitutto respinte le **eccezioni pregiudiziali e preliminari** di alcune parti, in specie:

a) l' *eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione per omessa notifica ex art.143 c.p.c. dell'invito a dedurre* di un convenuto, alla luce delle indagini all'uopo esperite tramite l'Arma dei Carabinieri;

b) l' *eccezione di prescrizione quinquennale*, in quanto i primi pagamenti del controvalore (periodo dal 1° Aprile 1996 in poi) risultavano effettuati, in ritardo, nel Luglio 1997 (v. pag. 9 della 2^ citazione, n. 1819/R), ed il termine era stato interrotto dalla notifica prima degli inviti a dedurre poi del primo atto di citazione (depositato il 22/12/2000).

**1.2.2** – Nel merito, anzitutto la sentenza evidenziava la **violazione delle disposizioni in materia di buoni-pasto**.

In particolare, la sentenza richiamava la *normativa di settore* (in specie il D.P.C.M. in data 5/6/1997 e la circolare del Ministero della Giustizia-Direzione Generale dell'organizzazione Giudiziaria in data 10/02/1998) ed affermava che, per beneficiare dei buoni-pasto, i dipendenti che effettuavano 5 giorni lavorativi a settimana (“la quasi totalità”) dovevano aggiungere all'orario giornaliero una pausa “intermedia” di 30 minuti (data la natura “assistenziale”, non retributiva, del buono); in specie, coloro che prestavano un servizio di ore 7,12 (36 ore settimanali divise in 5 giorni) per usufruire del buono dovevano osservare un orario giornaliero di 7 ore e 42 minuti, così come previsto da vari accordi sindacali.

Quindi, la sentenza evidenziava che nella *concreta fattispecie* l'erogazione di detto beneficio nell'ambito della competenza territoriale del C.G.M. di Napoli era assoggettata a tali regole, anche in forza di atti interni dello stesso C.G.M. dei quali tutti i convenuti erano a conoscenza, in specie il

Direttore del C.G.M.; viceversa, in dispregio di tali disposizioni, i buoni-pasto erano stati erogati a tutto il personale per ogni giorno lavorativo e senza l'osservanza della pausa-pranzo.

**1.2.3** – Sulla base di tali considerazioni, si affermava la sussistenza di tutti i **presupposti della responsabilità amministrativa** di tutti i funzionari parti in causa, compresi quelli convenuti con il terzo atto di citazione (n.54495) a seguito dell'ordinanza collegiale 37/07, in quanto il danno risultava cagionato da una loro condotta “volutamente violativa di norme inderogabili, accordi sindacali e circolari esplicative”, connotata da “dolo erariale” e, “sotto un limitato profilo” da “dolo c.d. eventuale”; precisando altresì che le giustificazioni dei convenuti erano infondate e prive di una ricostruzione logica dei fatti e delle connesse responsabilità.

**1.2.4** – In particolare, si affermava la sussistenza del **dolo**, replicando alle tesi della difesa come segue:

- a) non potevano invocarsi come esimenti da colpa grave ipotetiche ambiguità delle disposizioni e delle direttive in materia, le quali erano in realtà chiare ed inequivoche nel subordinare il beneficio in questione alla pausa-pranzo;
- b) il giudice poteva qualificare l'elemento psicologico in modo anche diverso dal requirente senza alcuna “mutatio libelli”, salva ovviamente l'inammissibilità di una condanna solidale non richiesta dal P.M.;
- c) nel caso in esame, secondo la Sezione campana, vi era la prova di un “sistema di arbitraria e cosciente deroga alla categorica disposizione di cui al già citato art. 2” frutto di “una tacita intesa che coinvolgeva il “Centro” napoletano e gli istituti e servizi dipendenti” (e non altri Centri siti in altre regioni) e specificamente tutti i Direttori di tali centri, in quanto solo in detta ottica poteva “trovare spiegazione l'assoluta convergenza di tutte le strutture oggetto di indagine su una interpretazione assurda, sotto il profilo logico, di norme e disposizioni inequivocabilmente cogenti”, a fronte di comunicazioni ufficiali dello stesso C.G.M. che ben illustravano la materia dei buoni-pasto.

**1.2.5** – Inoltre, quanto alla **violazione dei doveri d’ufficio dei Direttori dei singoli servizi** (Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli e Triola) la sentenza evidenziava che – anche quando la competenza alla liquidazione dei buoni-pasto spettava al C.G.M. (non avendo alcuni uffici autonomia contabile) – tuttavia i singoli Direttori non avevano adempiuto con la “*minima diligenza*” doverosa all’obbligo di stilare gli elenchi degli aventi diritto, e di segnalare ai propri dipendenti che il diritto sorgeva solo se si effettuava la pausa-pranzo prevista (in alcuni casi nei prospetti da loro redatti si indicava espressamente un orario di servizio senza pausa-pranzo, di solo 7 ore e 12 minuti).

In particolare, nel seguito della sentenza si precisava che vi era “una *posizione* di parziale autonomia con implicite responsabilità dei titolari degli uffici periferici, anche del Capoluogo” (risultanti dalla relazione ispettiva redatta a seguito della ordinanza 75/2005); in specie la responsabilità della Santulli, data l’evidente illegittimità dell’accordo sindacale da essa stipulato (con cui si facultizzavano i dipendenti a spostare la “pausa-pranzo” “a chiusura” delle 7 ore e 12 minuti) che violava il preciso dettato della circolare ministeriale del 10/02/1998 (secondo cui il beneficio in esame costituiva “prestazione con natura di servizio assistenziale ... apprestato per agevolare la (contro)prestazione lavorativa”).

**1.2.6** – Quanto invece alla **violazione dei doveri di servizio dei responsabili del C.G.M. di Napoli** (Sommella e Forlani) si segnalava che essi, pur avendo “salvato le apparenze” con note trasmesse ai singoli uffici che indicavano le corrette modalità di erogazione dei buoni, non avevano esercitato alcun controllo e vigilanza sulla gestione dei buoni-pasto, che venivano erogati “a pioggia” a tutti i dipendenti ed in primo luogo a vantaggio degli stessi convenuti (avendo fruito il Sommella di 379 ed il Forlani di 262 buoni-pasto non spettanti).

1.2.6.1 – In particolare, il Forlani era delegato alla firma dei titoli di spesa dell’ufficio (quindi di tutti i buoni-pasto) ed aveva inviato al Ministero una nota (n.2/R del 26.2.2000) in cui rivendicava la legittimità del suo operato, affermando che si era intesa la pausa-pranzo come una facoltà del

lavoratore (rinunciabile dall'interessato senza perdere il diritto al buono-pasto), sia su sollecitazioni sindacali sia per evitare assenteismo.

La nota del Forlani comprovava come l'erogazione "a pioggia" del beneficio (in violazione di legge) fosse frutto di precise scelte a danno dell'amministrazione (*dolose*) e come la posizione di questo convenuto fosse tutt'altro che marginale nella causazione del danno (diversamente da quanto affermato nel primo atto di citazione), tanto più che era lui in prima persona ad esaminare la documentazione sulla base della quale si chiedevano al Ministero gli accrediti necessari e aveva firmato quasi tutti gli atti del "C.G.M." presenti nel fascicolo di causa "per" il Sommella (infatti sopra la sigla finale "Prof. Luciano Sommella" c'è un segno semiverticale)

1.2.6.2 – Quanto, invece, al Sommella, la sentenza riteneva impossibile che egli fosse all'oscuro delle modalità di erogazione dei buoni-pasto, sia per la copiosa corrispondenza in materia, sia perché anch'egli fruiva di tale beneficio, sia perché verosimilmente il suo subordinato Forlani lo ragguagliava sulla questione, sia perché non poteva non notare che ben su ben 17 dipendenti del suo servizio nessuno effettuava la pausa-pranzo; ma ciononostante non aveva dato alcuna direttiva specifica al Sommella, accettando il rischio di una erogazione non dovuta da parte del Forlani (*dolo eventuale*)

**1.2.7** – Passando al **concorso causale** ed al **riparto dell'addebito**, la sentenza evidenziava quanto segue.

1.2.7.1 – Quanto al *danno da erogazioni ai dipendenti del C.G.M.*, in primo luogo si affermava che non vi era ultrapetizione se il giudice effettuava un riparto dell'addebito diverso da quello indicato in citazione, nei limiti dell'importo complessivo di danno contestato in tale atto.

Quindi, si affermava un concorso equivalente di Forlani e Sommella, condannando ognuno di essi al pagamento di metà dell'importo loro complessivamente contestato in citazione (€ 40.043, pari a Lire 77.535.000, ovvero la metà del danno), minore di quello accertato dalla relazione ispettiva.

1.2.7.2 – Quanto invece al *danno da erogazioni ai dipendenti dei vari Servizi del C.G.M. di Napoli*, si affermava che i Direttori di detti uffici erano responsabili a titolo di “dolo erariale” per i motivi già precisati, in concorso equivalente con i dirigenti dell’ufficio sopraordinato; ripartendo quindi il danno cagionato per ogni Servizio per metà a carico del Direttore di tale ufficio e per metà a carico dei dirigenti del C.G.M..

Più precisamente, di questa seconda metà doveva rispondere il Forlani nella misura del 60%, in quanto egli conosceva le anomalie che si verificavano in ogni ufficio (v. nota 02/R/2000 a sua firma) perché i prospetti indicavano un orario di servizio di 7 ore e 12 minuti, ma ciononostante avallava detti abusi; tuttavia, la Sezione riteneva di non poterlo condannare a tale titolo perché il P.M. non gli aveva contestato alcuna corresponsabilità per il danno relativo agli uffici decentrati, onde la sua quota veniva semplicemente defalcata dal danno con un computo virtuale.

Del residuo 40% (calcolato sulla metà a carico dei dirigenti) doveva rispondere il Sommella, in quanto – sebbene il servizio fosse curato dal Forlani – il Sommella aveva ommesso ogni controllo e vigilanza sugli atti ed i soggetti comunque a lui sottoposti, sebbene forniti di autonomia; tanto in violazione di specifiche direttive ministeriali a lui dirette (v. es. nota n. 50923 in data 28/11/1997 e la coeva ministeriale n.50636 del 25/11/1997) e con “dolo eventuale“, avendo accettato il rischio che le strutture decentrate abusassero dei “buoni-pasto” per evitare che la distorta gestione (di cui beneficiava lo stesso Sommella) venisse a conoscenza del Ministero.

**1.2.8** – Infine, la sentenza evidenziava la **mancanza di condotte concorrenti esimenti o scusanti**.

Infatti “l’implicito assenso ministeriale, le pressioni delle OO.SS., etc.” venivano “ad incidere solo marginalmente in un contesto di gravi responsabilità da accertata cosciente violazione di legge”, così come il mancato recupero dei buoni-pasto da parte degli uffici centrali del Ministero. In particolare, anche se l’Amministrazione centrale ben poteva avvedersi del problema per l’elevato numero di buoni-pasto erogati dal C.G.M., essa doveva controllare tutti gli uffici nazionali, e l’eventuale omissione del recupero di quanto indebitamente erogato non faceva venire meno le



responsabilità dei convenuti; inoltre, l'eventuale (non accertato) recupero dai dipendenti di quanto loro indebitamente pagato non faceva venir meno il danno, ma al limite poteva acquisire rilievo *in executivis*, come riduzione dell'addebito ai convenuti.

**1.2.9** – Sulla base di tali considerazioni, la sentenza **condannava** i convenuti al pagamento dell'importo complessivo sopra precisato sub § 1 (€145.546,00), escludendo l'esercizio del **potere riduttivo** per la ritenuta natura dolosa delle condotte in contestazione, procedendo al riparto dell'addebito secondo i criteri predetti e dividendo la condanna per quote come segue:

- 1) Sommella Luciano complessivi € 50.152,00 (cinquantamilacentocinquantadue/00) così computati:
  - a) in qualità di dirigente a capo dell'Ufficio C.G.M. di Napoli:
    - € 20.021,00 (50% del C.G.M. di NA)
  - b) in qualità di dirigente del C.G.M., sovraordinato ai Servizi dipendenti dal Centro:
    - € 8.471 (40% del 50% di 42.357, pari a € 24.258 +€ 18.099 per Istituto Filangieri);
    - € 8.855 (40% del 50% di 44.279,00, pari ad € 16.280,00 + € 27.751,00 per U.S.S.M. di NA);
    - € 4.875 (40% del 50% di 24.379,00 C.P.A. di NA);
    - € 6.780 (40% del 50% di 33.903,00 I.P.M. S.MariaC.V.);
    - € 459 (40% del 50% di 2998 I.P.M. Airola);
    - € 251 (40% del 50% di € 1259,00 per U.S.S.M. Campobasso);
    - € 450 (40% del 50% di 2254,00 per C.P.A. Salerno).
- 2) Forlani Sandro (dirigente delegato alla firma per il C.G.M. di Napoli):
  - € 20.021 (50% C.G.M. NA, 1^ citazione, buoni-pasto 1996-1998).
- 3) Triola Amedeo (Direttore Istituto Filangieri):
  - € 21.178 (50% di 42.357, pari ad € 24.258 1^ citazione, buoni-pasto 1998, + € 18.099 2^ 3^ citazione buoni-pasto 1996-1997);

- 4) Santulli Assunta (Direttrice U.S.S.M. di Napoli):
- € 22.139 (50% di 44.279,00 pari a € 16.528,00 1^ citazione, buoni-pasto 1998, + € 27.751,00 2^3^ citazione, buoni-pasto 1996-1997);
- 5) De Angelis Preziosi Tommaso (Direttore C.P.A. di Napoli):
- € 12.189 (50% di 24.379,00 pari ad € 11.025,00 1^ citazione, buoni-pasto 1998 + € 13.354,00 2^3^ citazione, buoni-pasto 1996-1997);
- 6) Bovenzi Anselmo (Direttore I.P.M. S.M.C.V.):
- € 16.951 (50% di € 33.903,00 buoni-pasto 1996-1998);
- 7) Spampanato Sandro (Direttore I.P.M. di Airola):
- € 1.149 (50% di € 2998, 2^3^ citazione, buoni-pasto 1998);
- 8) il Direttore pro-tempore dell'U.S.S.M. di Campobasso, non appellante:
- € 629 (50% di € 1.259,00, 2^3^ citazione, buonipasto 96/97; 1998 a norma);
- 9) Alfano Antonio (Direttore C.P.A. di Salerno):
- € 1.127 (50% di 2254,00, 2^3^ citazione, buoni-pasto 1997-1998).

\* \* \*

2 – Avverso tale sentenza i condannati proponevano separati **appelli**.

2.1 – Veniva anzitutto proposta una prima serie di **appelli dei Direttori dei singoli Servizi appartenenti al C.G.M. di Napoli**, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Ernesto Procaccini, in specie:

a) l' **appello iscritto al n.33588** del registro di segreteria, notificato il 20-23.10.2008 e depositato il 10.11.2008, proposto da **Anselmo Bovenzi** avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008;

b) l' **appello iscritto al n. 33589** del registro di segreteria, notificato il 20-24.10.2008 e depositato il 10.11.2008, proposto da **Tommaso De Angelis Preziosi** avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008;

c) l' **appello iscritto al n. 33590** del registro di segreteria, notificato il 20-23.10.2008 e depositato il 10.11.2008, proposto da **Assunta Santulli** avverso la predetta sentenza notificata il 10.9.2008;

d) l' **appello iscritto al n. 33592** del registro di segreteria, notificato il 20-24.10.2008 e depositato il 10.11.2008, proposto da **Amedeo Triola** avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008.

In tali appelli si chiedeva di annullare la sentenza, dichiarando ogni domanda attorea inammissibile, improponibile, improcedibile e comunque infondata in fatto ed in diritto, con vittoria delle spese dei due gradi di giudizio, sulla scorta di motivi di gravame sostanzialmente analoghi, con alcune distinzioni, oltre specificate.

**2.1.1** – Anzitutto, si invocava il **difetto di antigiuridicità e colpevolezza della loro condotta**, considerate la *legittimità (quanto meno apparente) delle erogazioni, l' insussistenza di dolo erariale o eventuale* (affermati dalla sentenza impugnata, di cui si riepilogavano le motivazioni) *e di qualsivoglia dolo o colpa grave* (intesa come “scriteriatezza” o noncuranza”), ed infine *la assoluta buona fede degli appellanti* nella erogazione delle somme, desumibile dalle concrete circostanze della vicenda.

a) Anzitutto, la **normativa sui buoni-pasto non presupponeva una pausa obbligatoria** di 30 minuti in aggiunta all'orario giornaliero di 7 ore e 12 minuti, anche alla luce della circolare della Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria del 10.2.1998.

b) In ogni caso, alla data dei fatti in contestazione (96/98) vi erano **incertezze interpretativo-applicative** sulla normativa dei buoni-pasto.

c) In quel periodo, le **condotte degli uffici sovraordinati, competenti alla liquidazione dei buoni-pasto**, inducevano i Direttori degli uffici di giustizia minorile a ritenere legittima la prassi di riconoscere il buono-pasto a prescindere dalla pausa-pranzo.

aa) Anzitutto, vi erano atti del C.G.M. che avallavano una interpretazione “estensiva” delle disposizioni sul diritto ai buoni-pasto.

bb) Inoltre, le note trasmesse dalla Direzione del C.G.M. ai vari uffici per individuare il personale avente diritto al beneficio in questione si limitavano a chiedere chi svolgesse lavoro su 5 giorni con orario continuato e con due rientri pomeridiani, *senza* alcun riferimento alla necessità di pausa intermedia.

cc) Ancora, la Direzione del C.G.M. non aveva effettuato alcun rilievo sugli atti trasmessi dai Direttori dei vari uffici (non solo in risposta alle note suddette, ma anche in precedenza), dai quali emergeva che il diritto al buono-pasto era stato riconosciuto a prescindere dalla fruizione della pausa-pranzo.

dd) Infine, la D.C.G.M. aveva provveduto alla distribuzione di tali emolumenti senza effettuare i suoi doverosi controlli sugli elenchi dei buoni-pasto.

***d) Accordi sindacali e direttive specifiche sulla necessità della pausa-pranzo ai fini dell'attribuzione dei buoni-pasto erano stati adottati solo nel 1999.***

e) In ogni caso, perfino dopo l'ispezione ministeriale, ***gli uffici sovraordinati avevano manifestato qualche incertezza sulla necessità della pausa-pranzo ai fini del buono-pasto*** (sia in atti formali che con condotte concludenti, come gli accrediti di somme al C.G.M. e l'omesso recupero dei buoni-pasto dopo l'ispezione ministeriale).

f) La ***prassi degli altri uffici del C.G.M.*** era nel senso di ritenere la legittimità dell'erogazione dei buoni-pasto a prescindere dalla pausa-pranzo (Bovenzi, De Angelis Preziosi).

g) Infine, i convenuti invocavano ***specifiche circostanze soggettive esimenti da colpa grave***, in particolare:

aa) *tutti gli appellanti non avevano proprie specifiche competenze gestorie ed erano semplici reggenti, con non elevata qualifica di 7° livello* (cfr. oltre, sub § 2.1.2);

bb) *il Bovenzi aveva chiesto chiarimenti alla D.C.G.M., che aveva risposto affermando la debenza dei buoni-pasto anche senza pausa-pranzo;*

cc) *diversamente dagli altri appellanti, il De Angelis Preziosi :*

- era convinto di agire nel rispetto di direttive dell'organo sovraordinato;

- non aveva beneficiato di buoni-pasto, se non dopo essere stato autorizzato dall'Ufficio Centrale di Giustizia Minorile (con nota formale)

dd) la Santulli affermava che i buoni-pasto in realtà spettavano (cfr. § 2.1.3), perché l'orario giornaliero svolto era molto superiore a quello risultante dai cartellini marca-tempo (si esibivano "agende-copia"), dato che nell'U.S.S.M. da lei diretto vi erano una grave carenza di organico e una attività molto complessa e discontinua da svolgere.

**2.1.2** – Sotto diverso profilo, gli appellanti invocavano il loro **difetto di legittimazione passiva** all'azione di responsabilità, in quanto essi non avevano **specifiche competenze** relativamente alla gestione della spesa per buoni-pasto, onde non poteva né imputarsi loro una **violazione colpevole di obblighi di servizio** (e quindi la anti giuridicità e colpevolezza della condotta) né configurarsi un **nesso causale** tra la loro condotta ed il danno). Infatti:

a) *i Direttori non erano agenti contabili*, in quanto non avevano autonomia amministrativo-contabile e si limitavano a rispondere alle richieste del Dirigente del C.G.M., che era funzionario delegato a provvedere ad ogni spesa, in specie per i buoni in questione, ex D.P.R. n.1538/1955;

b) inoltre, Bovenzi, Triola, De Angelis Preziosi e Santulli erano solo **direttori reggenti**, ed erano tutti funzionari di 7° livello.

**2.1.3** – Gli appellanti affermavano poi la **mancanza di ingiusto danno erariale**, sotto due distinti profili.

a) Anzitutto, mancavano la **concretezza ed attualità del danno (e quindi la sua azionabilità)**, dato che era possibile il *recupero delle somme indebitamente corrisposte ai dipendenti* (che appello e memoria per l'udienza depositata il 24.1.2014 depositati per Bovenzi), laddove il C.G.M., nonostante quanto impostogli in sede di visita ispettiva, *non* aveva provveduto al recupero dei buoni-pasto indebitamente corrisposti al personale, e l'Ufficio Centrale di Giustizia Minorile non aveva preso alcuna iniziativa in merito (De Angelis Preziosi) .

b) Inoltre, la Santulli evidenziava che *i buoni-pasto in realtà spettavano*, perché le modalità di erogazione erano state oggetto di *accordo sindacale* e perché *l'orario giornaliero svolto era molto superiore a quello risultante dai cartellini marca-tempo* (cfr. § 2.1.1 lett. g,dd).

**2.1.4** – Si contestava infine la **condanna alle spese** (in quanto “liquidate in modo palesemente illegittimo”) e si chiedeva la sospensione dell’esecuzione della sentenza impugnata.

**2.2** – Contenuto sostanzialmente analogo aveva l’ **appello del Direttore del C.P.A. di Salerno, iscritto al n. 33905** del registro di segreteria, notificato il 14-17.11.2008 e depositato il 15.12.2008, proposto da **Antonio Alfano** (rappresentato e difeso come in epigrafe) avverso la predetta sentenza notificatagli il 16.9.2008, nel quale si chiedeva – previa sospensiva – di riformare la sentenza dichiarando inammissibile, improponibile, improcedibile ed infondata in fatto ed in diritto ogni domanda del P.M., con vittoria di spese dei due gradi di giudizio.

In particolare, premessa una ricostruzione delle vicende processuali che avevano condotto dal primo al terzo atto di citazione con il quale l’Alfano era stato convenuto in giudizio, si prospettavano i seguenti motivi di gravame.

### **2.2.1 – Mancanza di anti giuridicità e colpevolezza**

Anzitutto, si evidenziava che il *quadro normativo* consentiva, o quanto meno sembrava consentire l’erogazione del buono-pasto a prescindere dalla pausa-pranzo, alla luce del C.C.N.L. e delle circolari della Dir. Gen. Org., Giud.. dai quali sembrava desumersi che il buono-pasto costituiva una sorta di corrispettivo della “rinuncia” ad usufruire della mensa e della pausa-pranzo, che venivano riconosciuti a chi restava in servizio oltre il normale orario giornaliero di ufficio. Pertanto, era legittima la corresponsione del buono-pasto a chi rinunciava alla pausa ed in tal caso l’orario di servizio era di 7 ore e 12 minuti; e comunque, non poteva configurarsi né dolo, né colpa grave per avere adottato tale interpretazione.

### **2.2.2 – Mancanza di dolo.**

Inoltre, l'affermazione di dolo contenuta in sentenza presupponeva due circostanze di cui non vi era *nessuna prova*, ovvero:

- a) la conoscenza delle norme, la loro inequivocità e la volontà di dar loro una interpretazione consapevolmente e chiaramente difforme;
- b) l'esistenza di una "tacita intesa" con altri soggetti per portare avanti tale interpretazione.

In sostanza, la sentenza si fondava sulla petizione di principio (non comprovata) che le norme fossero tanto chiare che in nessun'altra regione si fosse addivenuti a quella interpretazione fatta propria dal C.G.M. di Napoli.

**2.3** – Analogo per contenuti era anche **l'appello del Direttore dell'I.P.M. di Airola, iscritto al n. 33906** del registro di segreteria, notificato il 14-17.11.2008 e depositato il 15.12.2008, proposto da **Sandro Spampanato** (rappresentato e difeso come in epigrafe) avverso la predetta sentenza notificatagli il 16.9.2008, nel quale si chiedeva – previa sospensiva – di riformare la sentenza dichiarando inammissibile, improponibile, improcedibile ed infondata in fatto ed in diritto ogni domanda del P.M., con vittoria di spese dei due gradi di giudizio.

In particolare, premessa una ricostruzione delle vicende processuali che avevano condotto dal primo al terzo atto di citazione con il quale lo Spampanato era stato convenuto in giudizio, la difesa dell'appellante prospettava motivi di gravame sostanzialmente analoghi a quelli dell'Alfano.

**2.4** – Viceversa, solo in parte sovrapponibile ai precedenti era l'**appello del Direttore del Centro di Giustizia Minorile, iscritto al n. 33860** del registro di segreteria, notificato il 14- 21.11.2008 e depositato il 11.12.2008, proposto da **Luciano Sommella** (rappresentato e difeso come in epigrafe) avverso la predetta sentenza notificatagli il 10.9.2008, nel quale si chiedeva in via principale il proscioglimento dell'appellante ed in subordine la riduzione dell'addebito con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese.

In specie, ricostruiti i suoi ottimi precedenti di servizio e la vicenda processuale di primo grado nel suo complesso, l'appellante prospettava i seguenti motivi di gravame.

**a) Legittimità dell'erogazione.**

Secondo la difesa, doveva ritenersi legittima la erogazione dei buoni-pasto a chi svolgesse un orario prolungato di 7 ore e 12 minuti (senza pausa-pranzo) alla luce dell'art.3 dell'ordinanza della Dir.Gen.Org.Giud. in data 10.2.1998, fermo restando che non erano richieste né la *forma scritta per la rinuncia* alla pausa-pranzo, né una *autorizzazione specifica* della P.A. a non effettuare la pausa-pranzo.

Del resto, la stessa ordinanza collegiale di primo grado n.75/2005, nel richiedere un prospetto dei soggetti che avessero svolto un servizio inferiore a 7 ore e 12 minuti, o fossero assenti, presupponeva che - al limite - solo in tali casi non spettasse il buono-pasto.

**b) Mancanza di dolo o colpa grave (buona fede)**

La difesa eccepiva inoltre che – diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata – non poteva configurarsi né un **dolo** (tanto meno “eventuale”, non previsto in materia di responsabilità amministrativa) non essendo provata una “tacita intesa generalizzata” tra tutti i dirigenti a danno dell'Erario (soprattutto in capo al Sommella, che non gestiva direttamente i buoni-pasto); né tanto meno una **colpa grave**, per i seguenti motivi:

aa) anche in citazione si contestava al Sommella una *culpa in vigilando*, non un dolo, tanto meno eventuale.

bb) vi era perfetta *buona fede per apparente legittimità delle erogazioni*, ovvero il convincimento di agire nel rispetto della legalità, considerando la *circolare della Dir.Gen.Org. Giud.* del 1998, il *quadro normativo confuso* (che aveva reso necessari interventi sindacali e dirigenziali attraverso accordi e direttive adottati solo nel 1999) e l' *enorme mole di dati che pervenivano al C.G.M.* (che non consentiva la conoscenza da parte del Sommella della gestione distorta dei buoni-pasto).

**c) Nesso causale e riparto dell'addebito.**



Quanto al nesso causale ed al riparto dell'addebito, la difesa eccepiva la responsabilità di terzi (che imponeva di addebitare loro tutto il danno o quanto meno una quota prevalente, riducendo il danno addebitato al Sommella), in specie:

aa) del Forlani, che di fatto provvedeva alla gestione dei buoni, individuando i dipendenti del C.G.M. che avevano diritto al buono-pasto;

bb) dei direttori delle varie Strutture appartenenti al C.G.M., che avevano individuato in piena autonomia gli aventi diritto al beneficio;

cc) dei dirigenti ministeriali, che ben potevano valutare tutti i dati che pervenivano dai vari uffici, evidenziando l'illegittimità della corresponsione dei buoni-pasto.

**d) Potere riduttivo.**

In ogni caso, le predette circostanze andavano valutate ai fini dell'esercizio del potere riduttivo, cui il PM non si era opposto.

**2.5** – Con **appello iscritto al n. 33842** del registro di segreteria, notificato il 13.11.2008 e depositato il 10.12.2008, **Sandro Forlani (Vice direttore del C.G.M.)** (rappresentato e difeso come in epigrafe) impugnava la sentenza notificatagli l'11.9.2008, chiedendo, previa sospensiva, di dichiarare infondate le pretese azionate dal P.M., con vittoria di spese dei due gradi di giudizio.

Dopo avere ricostruito le vicende processuali che avevano portato alla sentenza impugnata (evidenziando che nella prima citazione si imputavano al Forlani solo Lire 5.000.000, in posizione del tutto marginale rispetto al dirigente del C.G.M., mentre la sentenza impugnata lo aveva condannato al pagamento di € 20.021,00, valorizzando ai fini del dolo la delega di firma conferitagli dal Sommella e la nota del 26.2.2000 inviata dal Forlani al Ministero), la difesa prospettava i seguenti motivi di gravame.

a) Anzitutto, la difesa eccepiva la **mancaza di dolo o colpa grave** sotto diversi profili.

aa) In primo luogo, vi era un'assoluta **buona fede per apparente legittimità dell'erogazione dei buoni-pasto** a favore di persone che osservassero l'orario giornaliero di 7 ore e 12 minuti senza la pausa di 30 minuti, considerando:

- la *circolare della Dir.Gen.Org.Giud. del 10.2.1998*, che prevedeva la corresponsione di buoni-pasto anche per cinque giorni a settimana, con la facoltà di rinunciare alla pausa-pranzo;

- l'apparente consenso dell'Amministrazione a tale rinuncia, anche perché non aveva proceduto al recupero;

- la considerazione che il buono-pasto aveva funzione "sostitutiva" della mensa aziendale; per cui, dove non esisteva una mensa (come al C.G.M. di Napoli), la pausa di 30 minuti non era richiesta (essendo richiesta solo se si andava a mensa, altrimenti si sarebbe imposto un "corrispettivo" non dovuto) e, se si superavano le 6 ore lavorative, il buono spettava a prescindere dalla pausa.

bb) Sotto diverso profilo, la difesa eccepiva la **mancanza di competenze specifiche e di violazione di obblighi di servizio** (e quindi il **difetto di nesso causale** tra condotta e danno ed il **difetto di legittimazione passiva**) in quanto:

- non vi era stata una *delega di funzioni* ma solo una delega di firma al Forlani;

- la *delega dei poteri di firma* non escludeva la piena responsabilità del delegante, ai sensi dell'art.736 delle Istruzioni Generali dei Servizi del Tesoro; ed infatti il Forlani aggiungeva il "per" agli ordinativi di spesa dei buoni-pasto, che restavano intestati al Sommella.

cc) la decisione di attribuire i buoni-pasto con le suddette modalità era conseguenza di un **atto di organizzazione del Sommella**;

dd) in conclusione, non si poteva configurare una **culpa in vigilando** né tanto meno un **dolo erariale** del Forlani sulle scelte del Sommella, a prescindere dalla nota del 26.2.2000 citata in sentenza, con la quale il Forlani si era limitato a esprimere un suo parere sulla legittimità delle erogazioni e non a ratificare atti illegittimi.

c) Infine, la difesa eccepiva la **ultrapetizione ed extrapetizione** del giudice a quo, che aveva pronunciato una condanna per un importo superiore a quello richiesto nella citazione e fondata su un titolo sostanzialmente diverso.

**2.5.1** – Motivi di gravame del tutto identici a quelli sopra riportati erano contenuti nell'**appello incidentale iscritto al n. 33864** del registro di segreteria, notificato il 13.11.2008 e depositato l' 11.12.2008 (a seguito della notifica degli atti di appello di Triola, Bovenzi, Santulli e De Angelis Preziosi). Anche in tale appello, proposita da **Sandro Forlani** (rappresentato e difeso come in epigrafe) avverso la medesima sentenza, si chiedeva – previa sospensiva - di riformare la sentenza impugnata, dichiarando infondata in fatto ed in diritto ogni domanda del P.M. e vittoria delle spese dei due gradi di giudizio.

\* \* \*

**3** – Venivano quindi proposte e decise varie **istanze di definizione agevolata ex art.1 commi 231-233 L.266/2005**

In particolare, in data 2.8.2012 venivano depositate *separate istanze* del Bovenzi, De Angelis Preziosi e Triola, per la definizione dei rispettivi appelli con il pagamento di una quota del danno accertato in primo grado.

Quindi, il 17.9.2012 venivano depositati separati *pareri del P.M.* sulle istanze predette, sfavorevole in quanto trattavasi di condotte gravi, afferenti a responsabilità contabile (essendo i buoni-pasto un “valore”) ex artt. 178 e 194 R.D. n. 927/1924.

Fissata per la discussione delle istanze di Bovenzi, De Angelis Preziosi e Triola la camera di consiglio del 22.10.2012, in data 12.10.2012 venivano depositate separate *memorie per la camera di consiglio*, nelle quali si contestava l'esistenza tanto di illecito arricchimento quanto di dolo e il concorso di terzi, insistendo per l'ammissione alla definizione agevolata.

All'esito della camera di consiglio predetta, con *decreto 40/2012* le istanze di Bovenzi, De Angelis Preziosi e Triola venivano respinte in quanto trattavasi di illecito doloso.

\* \* \*

4 – In data 17.10.2013 venivano depositate **nuove istanze di definizione agevolata dell'appello ai sensi dell'art.14 D.L.102/2013**, per Bovenzi, De Angelis Preziosi e Triola.

Veniva quindi fissata per la discussione di tali istanze la **camera di consiglio** del 24.10.2013, nella quale – udito il **parere sfavorevole** del P.M. reso a verbale – il Collegio si riservava la decisione.

A scioglimento della riserva, con **decreto 57/2013** la Sezione, dato atto che i fatti in contestazione rientravano nell'ambito applicativo della L.266/2005 e non del sopravvenuto D.L. 102/2013, dichiarava inammissibili le istanze stesse in quanto già esaminate e respinte con il predetto decreto 40/2012.

\* \* \*

5 – Quindi, su sollecitazione dell'Amministrazione della Giustizia (nota del 4.6.2013) con **decreto presidenziale** del 12.9.2013 veniva **fissata l'udienza** del giorno 13 febbraio 2014 per la discussione di tutti e nove gli appelli.

\* \* \*

6 – In data 21.1.2014 venivano depositate le **conclusioni della Procura Generale** nelle quali – premessa una sintesi dei fatti di causa e dei motivi di impugnazione contenuti nei vari appelli – si chiedeva il rigetto di tutti gli appelli con la condanna alle spese di giudizio, per i seguenti motivi.

6.1 – Anzitutto, si evidenziavano la necessità di **riunione degli appelli**, il passaggio in giudicato della sentenza nei confronti del Direttore dell'U.S.S.M. di Campobasso (che non aveva impugnato), la **identità degli appelli 33842 e 33864** del Forlani, e **l'omessa elezione di domicilio in Roma per i difensori di Alfano e Spampinato** (onde dovevano ritenersi domiciliati in Segreteria, secondo Cass. Sez. Un. n. 10143 del 20.6.2012).

6.2 – Quindi, si replicava agli appelli evidenziando che **la erogazione dei buoni-pasto era illegittima**.

Infatti, le norme legali e regolamentari in materia (a. 2 comma 11 L.550/1995, DPCM 5.6.1977, il C.C.N.L.) espressamente subordinavano l'erogazione di tale beneficio (oltre che alla mancanza di un servizio mensa) al prolungamento dell'orario di lavoro per 30 minuti di pausa-pranzo, salvo uno specifico consenso dell'Amministrazione al prolungamento di orario per esigenze organizzative del servizio (senza contare direttive interne e specifici atti amministrativi che ribadivano queste regole). Viceversa, dalla relazione ministeriale risultava che dai cartellini marcatempo era emerso che tali regole non venivano rispettate in modo evidente e diffuso, giacché :

- a) chi aveva scelto l'orario su 5 giorni di 7 ore e 12 minuti *non* effettuava la pausa o aveva fatto una pausa più ridotta;
- b) presso l'U.S.S.M. di Napoli (Santulli) la pausa non veniva effettuata perché "spostata" dopo l'orario di lavoro in base ad un accordo decentrato;
- c) anche chi faceva un diverso orario non rispettava la pausa;
- d) i buoni-pasto ricevuti dal dipendente erano più dei giorni lavorati, o comunque più dei giorni lavorati con un prolungamento di orario che desse titolo al buono (tanto con i due rientri settimanali, quanto con il prolungamento giornaliero).

6.3 – Inoltre, le **esimenti** invocate dagli appellanti erano insussistenti o irrilevanti, in quanto:

- a) la circostanza che *i vertici dirigenziali* (del C.G.M. o del Ministero) fossero edotti dell'organizzazione dell'orario di servizio non implicava la possibilità di erogare i buoni-pasto in violazione di legge da parte dei Direttori dei vari uffici, ma semmai una "culpa in vigilando" dei vertici stessi;
- b) la *pausa di 30 minuti non era rinunziabile a discrezione del lavoratore*, dovendo essere concessa dall'Amministrazione e solo per esigenze del servizio;
- c) la *prassi* di altri uffici (peraltro non comprovata, come detto in primo grado) comunque non giustificava illeciti esborsi.

6.4 – Quanto all’asserita **buona fede (mancanza di colpa grave) dei convenuti**, il P.M. eccepiva che dagli atti di causa emergeva una precisa violazione di norme di legge e di atti e direttive interni che dimostrava la sussistenza dell’elemento soggettivo doloso (ovvero condotte “coscientemente trasgressive di norme di legge”). In particolare:

a) Sommella e Forlani, pur avendo trasmesso due note “chiarificatrici” delle modalità di erogazione dei buoni-pasto, avevano in realtà personalmente fruito di un numero elevatissimo di buoni non spettanti;

b) inoltre, i Direttori dei vari Servizi erano tenuti a vigilare sull’osservanza delle norme sull’orario di servizio e di lavoro e sulla corretta gestione delle risorse (compresi i buoni-pasto).

6.5 – In ordine alla **violazione dei doveri di ufficio** ed al relativo **nesso causale tra condotta antidoverosa e danno**, a fronte delle eccezioni dei vari appellanti, che si imputavano reciprocamente la responsabilità del danno in contestazione (come sopra precisato), la Procura Generale richiamava le affermazioni della sentenza impugnata circa la mancanza di colpa grave dei dirigenti del Ministero (in quanto a Roma confluiva tutta la documentazione nazionale) e precisava quanto segue:

a) tanto il Sommella quanto il Forlani avevano violato i loro doveri di ufficio concorrendo nel danno tramite l’omessa vigilanza sugli uffici sottordinati; in specie, la delega di funzioni comportava un trasferimento di compiti al Forlani (che quindi non poteva invocare la esclusiva responsabilità del Sommella) e nel contempo tale delega non faceva venire meno i compiti di vigilanza e i poteri sostitutivi del Sommella;

b) i Direttori dei vari Servizi avevano il dovere di controllare la spettanza o meno dei buoni-pasto in relazione all’orario di servizio svolto, laddove si erano limitati a indicare e chiedere un certo numero di buoni-pasto per la struttura organizzativa cui erano preposti; quindi avevano concorso a cagionare il danno.

6.6 – In merito al **danno**, il P.M. ribadiva che l’omissione di iniziative tese al recupero per il recupero del controvalore dei buoni-pasto non escludeva l’esercizio dell’azione di responsabilità nei confronti degli appellanti, salva la decurtazione “*in executivis*” delle somme eventualmente recuperate; del resto, nessun recupero risultava avvenuto e quindi non poteva ridursi in alcun modo l’addebito.

6.7 – Quanto alla **eccezione di ultrapetizione del Forlani**, la Procura Generale affermava che – ai sensi dell’art. 1 L.20/1994 – non vi era violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, qualora il collegio ritenesse di effettuare tra i vari convenuti un riparto dell’addebito diverso da quello prospettato dal P.M. in citazione.

6.8 – In ordine all’ **omesso esercizio del potere riduttivo nei confronti del Sommella**, il P.M. eccepiva che la sentenza non era tenuta a motivare l’omesso esercizio di tale facoltà (ma semmai l’esercizio della stessa) e che l’appellante non aveva fornito alcun elemento utile ai fini di detta riduzione.

6.8.1 – Infine, al solo fine di escludere l’esercizio del potere riduttivo (non essendovi stato appello della parte pubblica sul punto) e precisando che la diversa qualificazione giuridica del fatto contestato non costituiva *mutatio libelli*, la Procura Generale affermava la **natura “contabile” della responsabilità degli appellanti** (assoggettata quindi ai principi degli artt. 178 e 194 R.D. 827/1924), in quanto i “buoni-pasto” costituivano un “valore” il cui “maneggio” dava luogo ad una gestione contabile, con il correlato obbligo di provare il legittimo esito dei buoni ricevuti in carico oppure, in caso opposto, di restituirli, salvo il caso fortuito o la forza maggiore (Sez. I 102/1994, SS.RR.41/A del 24.4.1997).

\* \* \*

7 – Venivano infine depositate (tra il 23 ed il 24.1.2014) separate **memorie per l’udienza** per gli appellanti **Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli e Triola**, nelle quali il difensore degli appellanti sostanzialmente ribadiva le richieste formulate e le difese articolate negli atti di appello

(cfr. § 2.1.1 segg.), precisando che i suoi assistiti *non avevano mai usufruito di buoni-pasto* (effettuando orario di 6 ore per 6 gg.);

\* \* \*

8 – Il predetto decreto presidenziale di fissazione di udienza veniva trasmesso a tutti i difensori costituiti con **comunicazione** (a mezzo PEC o a mezzo fax); quindi, venivano depositate le copie del decreto presidenziale notificate alla Procura Generale ed alla Procura Regionale della Corte dei conti (ex 149 c.p.c., il 17.1.1914) dall'Avv. Procaccini (costituito nei giudizi epigrafati).

\* \* \*

9 – Nell' **udienza di discussione** del giorno 13 febbraio 2014, uditi il relatore e i difensori delle parti comparsi che concludevano come in epigrafe, gli appelli passavano in decisione.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

**1** – Premesse la tempestività e ritualità degli appelli e della comunicazione della fissazione di udienza, vanno anzitutto esaminate alcune **questioni di rito**.

**1.1** – Va anzitutto disposta la **riunione** degli appelli proposti avverso la stessa sentenza, ai sensi dell'art.26 R.D.1038/1933 e dell'art.335 c.p.c..

**1.2** – Sempre in rito, va quindi esaminata la preliminare **eccezione di ultrapetizione** (violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art.112 c.p.c.) formulata dal Forlani sia nell'appello che nell'appello incidentale.

In particolare, la sentenza ha condannato il Forlani ad una quota del danno superiore a quella indicata nel primo atto di citazione (ma sempre nei limiti del danno complessivamente contestato a più convenuti), affermando che ciò costituisce una mera "*emendatio libelli*"; viceversa, secondo l'appellante, sia la citazione, sia il P.M. di udienza avevano configurato una responsabilità del Forlani del tutto marginale rispetto a quella del Sommella, con un apporto causale quasi irrilevante, per cui la condanna – a parte il *quantum* – si fonderebbe su titolo di responsabilità totalmente



diverso da quello indicato nell'originario atto di citazione dal P.M., con un "ribaltamento" della posizione dei due convenuti.

**1.2.1** - In merito a tale motivo di gravame, effettivamente la prima citazione del P.M. (1473/R, poi 33069) chiedeva la condanna dell'appellante al pagamento di sole Lire 5.000.000 (circa € 2.500) da portare in detrazione alla quota del Sommella, laddove il Forlani non era stato convenuto in giudizio né con la seconda citazione né con la terza citazione (cfr. svolgimento del processo, §§ 1.1.3 segg., §§ 1.1.4 segg., § 1.1.5).

Tuttavia, come sopra precisato (cfr. svolgimento del processo, § 1.2.9), la condanna del Forlani è relativa solo al danno contestato nella prima citazione (ovvero le illegittime erogazioni a favore dei dipendenti della Direzione del C.G.M., a capo della quale era il Sommella che delegava il Forlani alla firma), non al danno contestato nella seconda e nella terza citazione (corrispondente alle erogazioni a favore di dipendenti di altri uffici del C.G.M. di Napoli, diversi dalla Direzione).

Inoltre, effettivamente nella prima citazione si affermava che il contributo causale del Forlani era inferiore a quello del Sommella, così giustificando il ridotto importo della quota addebitatagli (pag.21); ma si affermava altresì che il primo era "pienamente a conoscenza" dell'illegittimità dell'operato del secondo (pag.21), e che – se il Sommella aveva agito e concesso che si agisse *contra legem* – il Forlani era comunque stato firmatario per delega per il C.G.M. di Napoli nel periodo in contestazione (pag.16).

Pertanto, non può affermarsi che la condanna si fondi su un titolo (c.d. "*causa petendi*") diverso da quello azionato nella prima citazione, rivolta anche al Forlani, in quanto i fatti storici posti a fondamento della decisione sono sostanzialmente i medesimi posti a base della citazione (tanto sotto il profilo dell'elemento soggettivo, quanto dell'elemento oggettivo della fattispecie di responsabilità qui in esame).

**1.2.2.** – Né rileva che la domanda di condanna del Forlani fosse limitata a sole Lire 5.000.000, laddove la condanna in primo grado è stata per € 20021,00. Infatti, la giurisprudenza di questa

Sezione ha evidenziato che l'art.1, comma 1-quater, L.20/1994 demanda il riparto dell'addebito (in relazione all'apporto causale) non alla disponibilità delle parti (alla domanda del P.M. o all'eccezione dei convenuti) ma alla competenza del giudice, il quale pertanto può procedere a stabilire quote di riparto del danno complessivo anche diverse da quelle indicate in citazione, senza che ciò comporti ultrapetizione (cfr. Sez. II app. n. 402/2013, che richiama Sez. III app. n.743/2012).

**1.2.3** – Di conseguenza, questo motivo di appello va respinto, non potendo ipotizzarsi una violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato in relazione alla domanda del P.M. nei confronti del Forlani.

\* \* \*

**2** – Passando al merito degli appelli, vanno anzitutto esaminati i motivi di gravame afferenti alla **illegittimità dell'erogazione**.

**2.1** – La sentenza impugnata ha affermato che il buono-pasto veniva concesso a prescindere dall'effettuazione della pausa-pranzo, a quanto era risultato dalle attestazioni di presenza (ad esempio i dipendenti, che avevano fruito di settimana corta recuperando il sabato in cinque giorni, risultavano presenti in servizio solo per 7 ore e 12 minuti, anziché per 7 ore e 42 minuti, come avrebbe dovuto essere qualora essi avessero effettuato la pausa di 30 minuti).

Per converso, la difesa degli appellanti afferma la legittimità della erogazione dei buoni-pasto a prescindere dall'effettuazione della pausa-pranzo, sia con riferimento alla fattispecie astratta, sia con riferimento alla fattispecie concreta.

**2.2** – Sotto il primo profilo, le parti appellanti affermano che **la normativa di settore non prevede lo svolgimento di una pausa-pranzo, in aggiunta all'orario giornaliero di lavoro, come presupposto per il buono-pasto**, evidenziando quanto segue.

a) *L'art.19 comma 4 CCNL Ministeri sottoscritto il 16.5.1995* dispone solo che dopo sei ore di lavoro debba essere “prevista” una pausa non inferiore a 30 minuti (per il recupero energie e

l'eventuale pranzo), non che essa debba essere effettuata; onde la pausa è un beneficio eventuale ed autonomo, cumulabile con il buono-pasto (cfr. appelli Alfano, Spampanato).

b) Dato che *il buono-pasto ha funzione "sostitutiva" della mensa aziendale*, non potendo essere concesso a chi utilizza la mensa interna (in tal senso, la difesa di Alfano e Spampanato cita anche la nota C.G.M. n. 7872 del 14.11.1997), e dato che la pausa-pranzo serve a consentire ai dipendenti di usufruire della mensa stessa, ne conseguirebbe che non potrebbe imporsi al dipendente la pausa-pranzo come presupposto per ottenere il buono, qualora manchi una mensa interna (come al C.G.M. di Napoli: cfr. appello Forlani) o comunque il dipendente non ne usufruisca (cfr. appelli Alfano e Spampanato).

c) Secondo gli appellanti, confermerebbero quest'impostazione le norme di legge (in specie l'art.22 L.724/1994, l'art.3 L.334/87) e contrattuali (art.19 cit.) nonché l'espressa previsione dell'art.3 n.1 lett.c della *circolare della Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della giustizia in data 10.2.1998*, secondo cui il buono-pasto spetta a chi prolunga l'orario di lavoro di sei ore giornaliere, facendo salva però la facoltà del dipendente di *rinunziare* alla pausa-pranzo (cfr. tutti gli appelli qui in esame). In quest'ottica, il buono-pasto costituirebbe una sorta di corrispettivo in natura della mensa e della pausa-pranzo, che vengono riconosciuti a chi resta in servizio oltre il normale orario giornaliero di ufficio di 6 ore, ma che potrebbero essere fruiti o meno dal dipendente, il quale sarebbe libero di rinunziarvi.

Sulla scorta di queste argomentazioni, sarebbe stata legittima la corresponsione del buono-pasto a chi svolgeva un servizio giornaliero superiore a sei ore ma senza pausa, rinunciando a quest'ultima (ad esempio, un servizio di 7 ore e 12 minuti per cinque giorni, ovvero di 9 ore per due giorni e 6 ore per tre giorni).

**2.2.1** – In merito a tali motivi di appello, rileva il Collegio che la normativa di settore dispone in modo chiaro ed inequivocabile che il buono-pasto spetta a condizione che venga concretamente effettuata la pausa-pranzo.

Invero, a seguito dell'art.22 L.724/1994 – che prevedeva la possibilità di un orario di servizio articolato su 5 anziché 6 giorni settimanali, fatte salve particolari esigenze per servizi pubblici da erogarsi con continuità e con orario continuativo – l'art.19 comma 4 del C.C.N.L. del 16.5.1995 ha disposto che nel caso di prolungamento dell'orario di servizio oltre sei ore “deve essere prevista una pausa che comunque non può essere inferiore ai 30 minuti” (disposizione a sua volta precisata ed attuata con l'art. 7 del C.C.N.L. del 12.1.1996).

Quindi, l'art. 2 comma 11 L.550/1995 (come interpretato dall'art.3 L.334/1997) ha previsto la concessione di buoni-pasto al personale che presta servizio con prolungamento di orario oltre le sei ore e che non dispone di servizi di mensa, demandando l'attuazione di questi principi alla contrattazione collettiva (e ad un D.P.C.M. per il personale non contrattualizzato).

In attuazione di questi principi, con il C.C.N.L. del 30.4.1996 (Comparto Ministeri) è stata disciplinata la concessione del beneficio in questione, sancendo (all'art.4) che gli impiegati, facenti parte del personale contrattualizzato, hanno titolo ad un buono-pasto:

- a) “a condizione che non possano fruire a titolo gratuito di servizio mensa od altro servizio sostitutivo presso la sede di lavoro” (comma 1);
- b) “per la singola giornata lavorativa nella quale il dipendente effettua un orario di lavoro ordinario superiore alle sei ore, *con la relativa pausa prevista dall' art. 19, comma 4, del CCNL, all' interno della quale va consumato il pasto*”(comma 2);
- c) ovvero “per la giornata lavorativa nella quale il dipendente effettua, immediatamente dopo l'orario ordinario, almeno tre ore di lavoro straordinario, *nel rispetto della pausa prevista dall' art. 19, comma 4, del CCNL, all' interno della quale va consumato il pasto*” (comma 3) .
- d) con la precisazione che, nella ipotesi in cui una quota o tutto il costo della mensa di servizio sia a carico del dipendente, il buono-pasto serve a coprire tale costo (commi 4 e 5).

Disposizioni del tutto analoghe sono state dettate per il personale non contrattualizzato (art. 2 D.P.C.M. 5.6.1997, secondo il quale “Il buono-pasto viene attribuito per la singola giornata

lavorativa nella quale il dipendente protrae l'attività di servizio nelle ore pomeridiane, *con l'effettuazione della pausa*, o nella giornata in cui il dipendente effettua, immediatamente dopo l'orario ordinario *e la pausa*, almeno tre ore di lavoro straordinario.”).

Dalla lettura di tali disposizioni emerge con chiarezza che il buono-pasto può essere riconosciuto solo se nella giornata di lavoro l'impiegato effettua, oltre al normale orario di lavoro (ad esempio, di 7 ore e 12 minuti per cinque giorni, ovvero di 9 ore per due giorni e 6 ore per tre giorni), *anche* una pausa-pranzo “all'interno della quale va consumato il pasto”; in altri termini, pur essendo indubbio che il buono-pasto è alternativo alla fruizione di una mensa gratuita, tale emolumento non ha la funzione di “monetizzare” il valore della mensa (lasciando libero il dipendente di utilizzare o meno il buono per pranzare), bensì ha la funzione di consentire la pausa-pranzo anche ai dipendenti che non hanno una mensa interna, riconoscendo loro la provvista necessaria per acquistare derrate alimentari e per effettuare la pausa, in funzione del recupero di energie psico-fisiche (e quindi in funzione della produttività del lavoro, oltre che in funzione assistenziale).

**2.2.2** – Non conduce a diverse conclusioni, anzi avvalorata questa tesi la circolare del Ministero della giustizia (Dir. Gen. Org. Giud.) del 10.2.1998 invocata da tutti i convenuti (la difesa di Alfano e Spanpanato cita anche la nota ministeriale in 21.9.2001, peraltro irrilevante perché successiva ai fatti di causa) .

Tale circolare, nel chiarire le condizioni di corresponsione del beneficio in esame, individua alcuni casi in cui il diritto al buono-pasto non è condizionato alla pausa. In specie, al § 3.1 la circolare prevede che il buono-pasto <<c> compete, inoltre, al dipendente che articola il proprio orario di lavoro su cinque giorni settimanali (secondo la disciplina prevista dall'art. 22, l. n. 724/1994, come modificata dall'art. 6, comma 5, d.l. n. 79/1997, convertito in l. n. 140/1997), per ogni giorno di prolungamento dell'orario ordinario oltre le sei ore *con la pausa per il pranzo*. Tale condizione è ovviamente correlata alle concrete modalità di distribuzione dell'orario di lavoro nell'arco di cinque giorni. Di norma, il recupero della giornata nella quale non è compiuto servizio lavorativo, sarà

diviso in due giorni settimanali, per cui - eccetto particolari esigenze di servizio o l'adozione di scelte di organizzazione che richiedano di distribuire il recupero per un numero maggiore di giornate - in quei giorni il dipendente *dovrà osservare un orario complessivo di 9 ore, con trenta minuti di intervallo minimo*. All'intervallo, peraltro, il dipendente può rinunciare, fermo restando il diritto al buono-pasto, con il consenso dell'amministrazione, consenso che sarà dato nel solo caso in cui l'attività ininterrotta risponda alle esigenze organizzative del servizio. L'articolazione dell'orario di lavoro in maniera tale che comporti il recupero della giornata nella quale non è compiuta l'attività lavorativa in più di due giorni settimanali, insieme al consenso alla rinuncia alla pausa, impegnano la personale responsabilità dei dirigenti>> (il corsivo è ovviamente di chi scrive).

Risulta anzitutto evidente che la circolare non prevede affatto che il beneficio in questione spetti a prescindere dalla pausa, anzi prevede espressamente che il buono-pasto spetta di norma solo se l'orario di lavoro viene prolungato di una pausa per il pranzo di 30 minuti almeno.

Inoltre, diversamente da quanto pretendono gli appellanti, la circolare non prevede un "diritto" del ricorrente a rinunciare all'intervallo senza perdere il beneficio, ma semplicemente chiarisce che (in deroga ai principi generali) non si perde il diritto al buono, qualora per esigenze di servizio il lavoro debba essere prestato senza interruzioni e quindi non sussista il diritto alla pausa (ai sensi dell'art.22 L.724/1994); così come avviene nell'analoghi ipotesi in cui il servizio sia articolato per turnazioni di almeno otto ore continuative senza pausa (§ 3.1 lett.b della circolare), fattispecie anch'essa prevista dall'art.22 L.724/1994. Infatti, la circolare non prevede che il dipendente possa liberamente rinunciare alla pausa, bensì che spetta al dirigente (sotto sua diretta "responsabilità") prestare il suo consenso alla rinuncia, dopo avere verificato che "l'attività ininterrotta risponda alle esigenze organizzative del servizio".

In altri termini, la circolare non fissa un principio di irrilevanza della pausa-pranzo, ma chiarisce solo che in alcune eccezionali ipotesi, in cui tale pausa non può essere concessa per esigenze di servizio (cfr. l'art.22 cit.), può essere comunque riconosciuto il buono-pasto, in deroga alle

previsioni contrattuali, e sempre che vi sia stata una previa verifica della sussistenza in concreto di particolari esigenze di servizio che non abbiano consentito interruzioni della prestazione lavorativa.

**2.2.3** – Pertanto, vanno respinti i motivi di appello fondati sulla pretesa legittimità della concessione del buono-pasto senza svolgimento di pausa, in quanto la normativa di settore non consente la erogazione del beneficio in questione senza la effettuazione della pausa-pranzo, fatte salve particolari ipotesi in cui, per esigenze di servizio, detta pausa non possa essere svolta.

**2.3** – Sotto un diverso profilo, la difesa di tutti gli appellanti afferma (con riferimento alla fattispecie concreta) la **sussistenza dei presupposti per la concessione “in deroga” del buono-pasto anche senza pausa-pranzo**, previsti dalla circolare del 10.2.1998 (e dalla nota ministeriale 21.9.2001), ovvero una **rinunzia alla pausa, accettata dalla amministrazione**.

**2.3.1** – In particolare, i difensori degli appellanti affermano che:

- a) la rinunzia dell'impiegato e l'accettazione dell'amministrazione non erano soggetti a forma scritta;
- b) non occorre rinunzie ed autorizzazioni specifiche (caso per caso) a non effettuare la pausa-pranzo;
- c) la sussistenza di rinunzie ed accettazioni doveva essere presunta:
  - per la concreta situazione organizzativa degli uffici, afflitti da vuoti di organico;
  - perché la rinunzia e l'accettazione erano implicite nella richiesta di buoni-pasto (elenchi dei beneficiari) trasmessa dai singoli Servizi al C.G.M. (l'inserimento nell'elenco dei soggetti che optavano per il buono-pasto implicava essi avessero rinunciato alla pausa-pranzo, ed addirittura, in alcuni casi, vi erano state rinunzie espresse) e nella liquidazione del beneficio;
- d) la programmazione degli orari di servizio (con la previsione della pausa obbligatoria) in sede di contrattazione decentrata era sopravvenuta ai fatti di causa (solo nel 1999 il C.G.M. aveva fatto propria tale modalità organizzativa; in precedenza nulla si diceva);

f) infine, la stessa amministrazione sembrava avere prestato tale consenso, anche perché non aveva proceduto al recupero.

**2.3.2** – In merito a tali motivi di appello, anche volendo ipotizzare che non sia richiesta una forma scritta per l'accettazione della p.a. alla "rinuncia" alla pausa-pranzo, si è già evidenziato (cfr. § 2.2.2) che tale rinuncia non costituisce un "diritto" del dipendente, e che il dirigente non può riconoscere tale beneficio in maniera indifferenziata ma solo con riferimento a casi specifici, previo accertamento in concreto dell'esistenza di quelle esigenze di servizio che giustificano la deroga alla regola della pausa-pranzo, previste fin dall'art.22 L.724/1994 (anche prima della circolare del 1998, meramente chiarificatrice, e della contrattazione del 1999).

Orbene, è evidente che i meri elenchi dei beneficiari di buoni-pasto (riferiti ad una pluralità indifferenziata di soggetti e per moltissimi giorni) non contengono alcuna valutazione sulla sussistenza di tali esigenze di servizio; onde non può presumersi un "consenso tacito" in base alla mera redazione dell'elenco senza tale valutazione. Inoltre, anche volendo ammettere che vi fossero vuoti di organico (peraltro, non provati con certezza nella loro concreta rilevanza in relazione al carico di lavoro) in ogni caso non vi è prova che essi non consentissero una turnazione dei dipendenti con effettuazione delle pause. E' infine del tutto ovvio che l'omesso recupero dei buoni-pasto *dopo* l'indagine amministrativa ed il presente giudizio non implica l'esistenza del *previo* consenso a non effettuare la pausa, da porre a base della concessione dei buoni-pasto.

**2.3.3** – Pertanto, in mancanza della prova di un accertamento *specifico* di esigenze di servizio che imponessero l'effettuazione di lavoro senza pausa, e quindi di una autorizzazione della p.a. (sia pure tacita) a non effettuare la pausa, anche tali motivi di appello si manifestano infondati e vanno respinti.

**2.3.4** – Va poi precisato che per l'U.S.S.M.di Napoli vi era un "*verbale di riunione sindacale*" del 28.3.1996 nel quale indiscriminatamente si consentiva di effettuare la pausa-pranzo a fine turno, anziché dopo 6 ore, in considerazione delle particolari esigenze del Servizio Minorile ("in



particolare dell'A.S., impegnata sia sul territorio che alla presenza assistenza alle udienze che normalmente vanno a prosecuzione”: cfr.doc.23, fasc. P.M. nel giudizio 1473/R di primo grado). Secondo la Santulli, tale atto fungerebbe appunto da accertamento della sussistenza delle esigenze di servizio legittimanti la “rinunzia” alla pausa-pranzo e come accettazione da parte dell'amministrazione. In realtà, premesso che non è chiaro se tale “verbale” fungesse da accordo sindacale o da mera comunicazione degli intenti organizzativi della Direttrice reggente Santulli (nel primo caso sarebbe di dubbia legittimità, dato che l'U.S.S.M. “non è sede di contrattazione sindacale”: cfr. relazione ministeriale in risposta all'ordinanza 73/2005, pag. 4), va segnalato che comunque l'accordo decentrato tale atto non avrebbe mai potuto derogare alle regole sulla pausa dopo 6 ore di lavoro dettate del CCNL del 16.5.1995, né poteva trovare applicazione alla luce del C.C.N.L. sul buono-pasto del 30.4.1996, che prevedeva una valutazione “in concreto” delle esigenze di servizio che consentivano di non effettuare la pausa-pranzo, non una indiscriminata facoltà di non effettuare la pausa con attribuzione del beneficio in contestazione.

**2.4** – Infine, la sola appellante Santulli contesta che sussistevano in concreto i presupposti per la concessione dei buoni-pasto, non per l'affermata “superfluità” a tal fine della pausa-pranzo (vuoi perché non richiesta dalla legge, vuoi perché “rinunziata” dagli interessati), bensì perché **i dipendenti dell'U.S.S.M. di Napoli avevano comunque svolto un orario giornaliero superiore a 7 ore e 42 minuti** per cinque giorni, e quindi tale da consentire la erogazione del buono-pasto.

A tal fine l'appellante – riconoscendo che l'orario giornaliero svolto risultava inferiore a 7 ore e 42 minuti dai cartellini marcatempo (utilizzati dagli Ispettori Ministeriali per calcolare l'orario di servizio svolto) – esibiva “agende-copia”, evidenziando che nell'U.S.S.M. da lei diretto vi erano una grave carenza di organico e una attività molto complessa e discontinua da svolgere (assistenza ai minori e simili).

**2.4.1** – Deve tuttavia disattendersi anche tale motivo di gravame, in quanto - anche volendo ipotizzare particolari problematiche dell'ufficio ed un commendevole attaccamento al lavoro dei

dipendenti dell'U.S.S.M. (così diligenti da prestare più ore di lavoro di quelle formalmente registrate) – dette “agende” non costituiscono prova certa di un maggiore orario di lavoro, ed in specie di un orario giornaliero superiore di mezz'ora rispetto a quello risultante dagli atti ufficiali (cartellini marcatempo o simili), tanto più che esse vengono redatte dagli stessi dipendenti interessati (cfr. la relazione ministeriale del 25.12.2005, in risposta alla ordinanza istruttoria di primo grado n.73/2005, a pag.2)

\* \* \*

**3** – Analogamente infondati sono i motivi di gravame afferenti al **difetto di legittimazione passiva**, prospettati da vari convenuti affermando l'**omessa violazione degli obblighi di servizio (difetto di anti giuridicità e colpevolezza della condotta)** e quindi la **mancanza di nesso causale tra la condotta contestata ed il danno** (rilevante per il **riparto dell'addebito** ).

**3.1**– Come sopra precisato, i **Direttori dei vari Servizi facenti parte del del C.G.M. di Napoli** affermano che essi **non avevano specifiche competenze relativamente alla gestione della spesa per buoni-pasto**, per cui non potrebbe loro imputarsi né una violazione di obblighi di servizio (rilevante ai fini dell'anti giuridicità e colpevolezza) né un nesso causale tra la loro condotta ed il danno.

a) Infatti, *i Direttori non erano agenti contabili*, in quanto non avevano autonomia amministrativo-contabile (il De Angelis Preziosi afferma che perfino le sue ferie erano autorizzate dal Dirigente C.G.M.), e si limitavano a rispondere alle richieste del Dirigente del C.G.M., che era funzionario delegato e quindi vistava e autorizzava ogni atto di spesa ex D.P.R. n. 1538 del 1955. Nelle memorie per l'udienza depositate il 24.1.2014 (sopra citate) il difensore di Bovenzi, De Angelis Preziosi, Triola e Santulli ha precisato che i suoi assistiti non avevano assegnato direttamente al personale dipendente i buoni-pasto in questione, erogati dalla Direzione C.G.M. che aveva il controllo su tutti gli atti degli uffici dipendenti.

b) Inoltre, Bovenzi, Triola, De Angelis Preziosi e Santulli erano solo *direttori reggenti*, ed erano tutti funzionari di 7° livello (i primi due “educatore di 7° livello”, il terzo “collaboratore di 7° livello”, la quarta “assistente sociale di 7° livello) laddove a capo dell’ufficio avrebbe dovuto esserci un funzionario di livello superiore.

**3.2** – Analogamente, la difesa del **Forlani** afferma la sua **incompetenza in materia di liquidazione dei buoni-pasto**, per cui non potrebbe imputarsi né una violazione di obblighi di servizio (rilevante ai fini dell’antigiuridicità e colpevolezza) né un nesso causale tra la loro condotta ed il danno, in quanto:

a) non vi era stata una *delega di funzioni* ma solo una delega di firma da parte del Sommella al Forlani;

b) la *delega dei poteri di firma* non escludeva la piena responsabilità del delegante, ai sensi dell’art.736 delle Istruzioni Generali dei Servizi del Tesoro; ed infatti il Forlani aggiungeva il “per” agli ordinativi di spesa dei buoni-pasto, che restavano intestati al Sommella;

cc) la decisione di attribuire i buoni-pasto con quelle modalità era conseguenza di un *atto di organizzazione del Sommella*.

**3.3** – Viceversa, la difesa del **Sommella** (Dirigente superiore del C.G.M. di Napoli) afferma che la **violazione dei doveri di ufficio e quindi la causazione del danno** sarebbero imputabili:

aa) al *Forlani (delegato alla firma) per i danni da erogazioni indebite ai dipendenti del C.G.M.* (imponendo quindi una condanna di quest’ultimo ad una quota superiore al 50% addebitatogli in sentenza);

bb) ai *Direttori delle articolazioni del C.G.M. per i danni da erogazioni a dipendenti di tali articolazioni* (C.P.A., U.S.S.M., I.P.M.) in quanto, a prescindere dal dato formale della sovraordinazione generica della Direzione C.G.M. a tutti gli uffici (evidenziato nella risposta data dal Ministero all’ordinanza 75/2005), nei fatti i Direttori delle varie strutture operavano in piena autonomia nell’individuare ed indicare al C.G.M. (in apposito prospetto) quali dei loro subordinati

dipendenti avessero diritto ai buoni-pasto, previa ovviamente verifica delle presenze, nell'ottica del decentramento amministrativo;

cc) ai *dirigenti ministeriali*, in quanto non si potrebbe affermare che essi non fossero in grado di valutare tutti i dati che pervenivano dai vari uffici.

**3.4** – Tutti questi motivi di appello sono **infondati**.

**3.4.1** – Invero, come evidenziato dalla sentenza impugnata, in materia di giustizia minorile era stato attuato un sostanziale decentramento (cfr. artt. 7 e 8 D.Lgs. 272/1989, art. 26 comma 4 D.L. 306/1992, D.P.R. 1538/1955), per cui l'Ufficio Centrale – oggi Dipartimento – per la giustizia minorile del Ministero provvedeva solo ad accreditare le somme necessarie per i buoni-pasto, su indicazione dei singoli Centri di Giustizia Minorile, istituiti a livello regionale o sovraregionale (cfr. *ab imis* artt. 18 e 19 D.P.R.1538/1955), mentre la competenza alla gestione di questi buoni spettava ai Direttori dei medesimi Centri, in quanto funzionari delegati dotati di autonomia contabile (art. 3 lett.o, 18 e 19 DPR 1538/1955) e funzionalmente sovraordinati (cfr. art. 3 lett. a segg. D.P.R.1538/1955) rispetto ai singoli Servizi in cui si articolava il Centro (U.S.S.M., I.P.M., C.P.A. etc.: art. 8 D.Lgs. 272/1989), fossero o meno questi ultimi dotati di autonomia contabile come gli I.P.M. (cfr. art.19 D.P.R.1538/1955). In particolare, l'U.C.G.M. aveva provveduto agli accrediti dopo avere segnalato con esattezza ai singoli C.G.M. quali fossero i requisiti per la concessione dei buoni (la sentenza impugnata e la Procura Generale citano in tal senso le note ministeriali n. 50923 del 18.11.1997 e n. 50636 del 25.11.1997); inoltre – pur essendo indubbio che il C.G.M. di Napoli chiedeva importi per buoni assolutamente esorbitanti rispetto agli altri Centri, pari quasi alla metà dei buoni erogati in tutta Italia (cfr. pag. 9 dell'all. A della relazione di visita ispettiva, acquisita al fascicolo di primo grado n. 1814, al doc. n.4 del fascicolo del. P.M.) – non risulta che (prima delle apposite visite ispettive) il Ministero avesse elementi certi per affermare che il C.G.M. – illegittimamente e con assoluta scriteriatezza – non effettuasse le dovute verifiche sulla pausa-pranzo e quindi sulla debenza del beneficio controverso.

Inoltre, la stessa sentenza ha correttamente evidenziato che nella concreta fattispecie il Sommella (dirigente superiore a capo del C.G.M. di Napoli) era gerarchicamente sovraordinato a tutti i direttori dei vari Servizi facenti parte del Centro, e che la gestione delle somme di denaro relative ai buoni era affidata ai Centri di giustizia minorile come funzionari delegati; tuttavia, la stessa sentenza ha segnalato che, di fatto, il C.G.M. di Napoli conduceva tale gestione chiedendo periodicamente di fornire gli elenchi degli aventi diritto ed il numero di buoni-pasto occorrenti ai Direttori dei vari Uffici (segnalando altresì a detti Uffici che la pausa-pranzo era presupposto della concessione del beneficio in questione, fin dalla nota n. 8331 del 1.12.1997, oltre citata). Tali richieste di elenchi implicavano inequivocabilmente una delega all'accertamento delle condizioni per l'attribuzione dei buoni, senza considerare che i direttori dei singoli Servizi, sia pure a titolo di reggenza, avevano autonomia funzionale in quanto preposti al loro ufficio (cfr. art. 5 D.P.R. 1538/1955), e quindi ben potevano e dovevano sapere chi e in quali giorni svolgesse un servizio tale da consentire l'attribuzione del beneficio predetto, onde erano tenuti, nel redigere tali elenchi, a non includervi buoni non dovuti, onde evitare indebite locupletazioni dei dipendenti (ex D.Lgs. 29/1993 e succ. modd.).

Viceversa, come correttamente evidenziato nella sentenza impugnata:

- a) gli elenchi vivano redatti dai direttori senza alcun concreto accertamento della sussistenza dei requisiti necessari all'attribuzione dei buoni-pasto, ed in un caso (come sopra precisato) il direttore dell'ufficio non si limitò a fornire gli elenchi, ma addirittura comunicò in una riunione sindacale di voler consentire la fruizione di tale beneficio senza che fosse in concreto effettuata la pausa-pranzo, in violazione di legge (Santulli);
- b) il C.G.M. provvedeva poi ad erogare i buoni-pasto (assumendo direttamente le obbligazioni necessarie, ovvero accreditando le somme all'uopo necessarie agli I.P.M., forniti di autonomia contabile ex art.19 D.P.R. 1538/1955) semplicemente sulla base dei predetti elenchi, senza effettuare alcuna verifica o richiesta di chiarimenti sulla spettanza o meno dei buoni (come era suo

preciso compito di gestione), sebbene in molti elenchi e nel verbale di riunione sindacale predetto risultasse con evidenza che detti buoni erano attribuiti senza che venisse effettuata la pausa-pranzo.

**3.4.2** – Ne consegue anzitutto la mancanza di violazioni gravemente colpevoli dei doveri di ufficio da parte degli uffici ministeriali, che si limitavano ad accreditare somme, ma non avevano competenza nella verifica della sussistenza dei requisiti per la concessione dei buoni-pasto (diversamente dal C.G.M. e dagli uffici sottordinati) e non risulta fossero a precisa conoscenza degli orari di lavoro rispettati da ogni dipendente in servizio in sede periferica, prima delle visite ispettive.

Ne consegue altresì, per converso, la colpevole violazione dei doveri di ufficio relativi all'accertamento delle condizioni per la concessione dei buoni-pasto (e quindi il nesso causale tra condotte e danno) tanto dei responsabili del C.G.M. (il Sommella ed il Forlani), poiché essi avevano specifiche competenze gestorie come funzionari delegati (agenti contabili), di cui non si potevano spogliare semplicemente delegando a terzi la verifica in concreto della spettanza del beneficio (soprattutto perché negli elenchi e negli atti redatti da detti terzi risultava che la pausa-pranzo non veniva effettuata); quanto dei direttori dei singoli Servizi, che (pur essendo subordinati al C.G.M.) avevano sia competenze proprie sull'attività svolta dai dipendenti del proprio ufficio (e di disporre sulla effettuazione o meno della pausa-pranzo), sia la competenza affidata dal C.G.M. di predisporre gli elenchi degli aventi diritto ai buoni.

**3.4.3** – Quanto poi al riparto di competenze (e di responsabilità per violazioni di doveri di ufficio) tra il Sommella ed il Forlani nell'ambito del C.G.M., devono ritenersi infondati gli opposti motivi di gravame prospettati da questi due appellanti (ognuno dei quali afferma la esclusiva o prevalente responsabilità dell'altro), essendo corretta l'affermazione della sentenza impugnata circa la violazione dei doveri di ufficio ed il concorso causale nel danno da parte di entrambi.

Anzitutto, correttamente la sentenza impugnata evidenzia che il Forlani era vicedirettore (poi era divenuto direttore reggente) del C.G.M. e che, a prescindere dalla qualificazione della delega

conferitagli come delega di firma o delega di funzioni, *di fatto* aveva avuto il compito di gestire tutta la materia dei buoni-pasto (esaminando tutte le risposte provenienti dai vari uffici) ed aveva firmato quasi tutti gli atti relativi alla stessa “per” il dirigente superiore Sommella. Dunque non può affermarsi che egli non avesse alcun compito in materia e si limitasse a dare attuazione alle direttive dell’altro appellante, dovendosi invece ritenere che la violazione dei doveri di ufficio nella verifica della debenza dei buoni e quindi la causazione del danno sia imputabile in primo luogo al Forlani, che istruiva le pratiche e firmava (sia pure per delega) gli atti di spesa, assumendosene la responsabilità.

Nemmeno, peraltro, può affermarsi che la competenza del Forlani escludesse la competenza del Sommella, dato che la prima traeva fonte dalla seconda (in forza della “delega di firma”, sotto il profilo contabile, e della concreta attribuzione di compiti gestionali, sotto il profilo operativo) e dato che comunque il Direttore del C.G.M. aveva poteri di indirizzo e direttiva (in qualità di superiore gerarchico) sull’operato del suo vice Forlani. La violazione, da parte del Sommella, dei doveri impliciti in tale competenza è stata ben stigmatizzata dalla sentenza impugnata, che correttamente precisa come il suo contributo causale nel danno sia sostanzialmente equivalente a quello dell’altro appellante, e frutto di una sostanziale condivisione dell’operato del Forlani. Infatti, sebbene con la citata nota del 1.12.1997 il Sommella precisasse espressamente che la pausa-pranzo era condizione per ottenere il buono-pasto, egli non prese alcuna concreta iniziativa correttiva dell’operato del suo Vice (ordini o direttive, revoca della delega di firma o simili), benché fosse a perfetta conoscenza delle modalità di concessione dei buoni-pasto senza pausa-pranzo (sia perché come dirigente dell’ufficio non poteva ignorare la vicenda, oggetto di una notevole corrispondenza, sia perché non era verosimile che il Forlani tenesse all’oscuro il suo superiore della gestione dell’operazione, sia perché il Sommella beneficiava anch’egli di buoni-pasto senza pausa-pranzo, in elevata misura, sia perché egli non poteva non notare che moltissimi impiegati che lavoravano

presso il C.G.M. non effettuavano la pausa-pranzo in ufficio, ma si allontanavano senza ritornarvi, beneficiando ciononostante del buono).

**3.4.4** – Pertanto, anche questi motivi di appello vanno respinti, dovendosi ritenere corretta e proporzionale al concorso causale ed alla violazione dei doveri di ufficio l'imputazione dell'addebito a tutti gli appellanti, secondo il riparto effettuato nella sentenza impugnata, ovvero:

a) per il danno derivante dall'erogazione di buoni al personale dei vari Servizi dipendenti dal C.G.M., nella misura del 50% a carico del direttore di ogni Servizio (per i buoni attribuiti sulla base dell'elenco da lui redatto), e nella misura del 50% ai due funzionari della D.C.G.M. che provvedevano alla liquidazione; imputando questa seconda quota in misura leggermente superiore al Forlani rispetto al Sommella (rispettivamente, il 60% ed il 40%) poiché il primo gestiva direttamente i buoni-pasto e provvedeva agli accertamenti del caso (ma pur sempre con l'avallo del secondo);

b) per il danno derivante dall'erogazione di buoni al personale della Direzione del C.G.M., in pari misura ai due appellanti (50% ciascuno), attesa la personale presenza e la diretta preposizione del Sommella al C.G.M., e quindi il suo più diretto concorso al danno, rispetto all'ipotesi sub a).

\* \* \*

**4** – Gli appellanti contestano la sentenza impugnata soprattutto sotto il profilo dell'elemento soggettivo, affermando la mancanza del **dolo** nella corresponsione indebita di buoni-pasto, avvenuta (secondo il giudice *a quo*) nella precisa consapevolezza della mancanza delle condizioni di legge all'uopo necessarie (dolo "erariale") ovvero nella accettazione del rischio di attribuire erogazioni indebite ai dipendenti (c.d. "dolo eventuale"); nonché la mancanza anche di **colpa grave**, attesa la presenza di una serie di circostanze esimenti o comunque comprovanti la assoluta buona fede degli appellanti.

In particolare, gli appellanti invocano i seguenti motivi di gravame.



**4.1** – In primo luogo, non sarebbe normativamente previsto il “**dolo eventuale**” nella materia della responsabilità per danno erariale ma solo in campo penale.

**4.2** – In secondo luogo, mancherebbe la **prova del dolo**, in specie delle circostanze indicate dalla sentenza come prove della coscienza e volontà di arrecare danno all’Erario, ovvero:

aa) che gli appellanti fossero perfettamente consapevoli della necessità della pausa-pranzo ai fini della concessione del buono-pasto, in quanto le norme erano tali da non ingenerare alcun dubbio sulla loro interpretazione; tanto chiare ed inequivocabili che in nessun altra regione si era addivenuti a quella interpretazione fatta propria dal C.G.M. di Napoli ;

bb) che, ciononostante, si provvedesse all’erogazione senza lo svolgimento della pausa;

cc) che, quindi, vi fosse una “tacita intesa” tra la Direzione del Centro, i Direttori dei Servizi e altri soggetti, per attribuire indebiti benefici ai dipendenti del C.G.M. di Napoli.

**4.3** – In terzo luogo, vi sarebbe la prova **circostanze esimenti da dolo e colpa grave**, alcune comuni a tutti gli appellanti, altre solo ad alcuni.

**4.3.1** – Anzitutto, tutti gli appellanti invocano presunte *incertezze interpretativo-applicative* sulla normativa dei buoni-pasto, in quanto in molte amministrazioni venivano corrisposti detti buoni a chiunque osservasse un orario di 7 ore e 12 minuti, a prescindere dalla pausa-pranzo (rinunciabile dagli interessati).

In particolare, la difesa di Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli e Triola precisa che l’Allegato A del CCNL del 22.10.1997 (Ministeri 94/97), in ordine al buono-pasto ex art.19 del CCNL, prevedeva solo la necessità di una “programmazione” degli orari di servizio in sede decentrata; e che la Ragioneria Generale dello Stato (I.G.O.P.) con nota del 28.10.1997 aveva invitato tutte le PP.AA. a monitorare l’attuazione del CCNL 30.4.1996 ed a fornire informazioni sulla articolazione degli orari, sul personale che fruiva di settimana corta e sulle somme pagate per il beneficio in contestazione.

La difesa del Sommella e del Forlani, poi, evidenzia che il *quadro normativo confuso* derivava anche dalla suddetta circolare ministeriale del 1998, che riconosceva la possibilità di una “rinunzia” alla pausa-pasto (che almeno apparentemente era stata accettata dall’Amministrazione, anche centrale, che aveva liquidato le somme e non aveva effettuato alcun recupero); e che la presenza di tale incertezza interpretativa era dimostrata dai ripetuti interventi in materia (sindacali e dirigenziali) attraverso accordi e direttive (che avevano chiarito la problematica soltanto dopo il verificarsi del danno in contestazione: cfr. *infra*, § 4.3.2.2).

**4.3.2** – In particolare, quanto ai *Direttori dei Servizi di Giustizia Minorile* (Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli, Triola; così come per Alfano e Spampanato, che pure non si dilungano in specifiche considerazioni sul punto) si afferma la loro *buona fede* nella individuazione dei soggetti aventi diritto ai buoni-pasto, sulla base di una serie di circostanze eterogenee.

4.3.2.1 – In primis, nel periodo in contestazione (96/98) *pervenivano indicazioni non univoche dagli uffici sovraordinati (D.G.C.M. e Ministero), competenti alla liquidazione dei buoni-pasto*, che inducevano detti Direttori a ritenere legittima la prassi di riconoscere il buono-pasto a prescindere dalla pausa-pranzo.

a) Anzitutto, vi erano *atti del C.G.M. che avallavano una interpretazione “estensiva” delle disposizioni sul diritto ai buoni-pasto*, in quanto:

- come evidenziato dal Triola, con nota fax 709 del 1.4.1996 la D.C.G.M. aveva precisato che i buoni-pasto potevano essere attribuiti ai dipendenti autorizzati alla settimana corta con recupero in 5 giorni o con 2 rientri pomeridiani;

- Il Bovenzi aveva richiesto al C.G.M. chiarimenti sulla pausa ex art.19 comma 4 CCNL (con nota n.401 del 13.2.1997), e detto C.G.M., con nota n. 1282 del 15.2.1997, aveva risposto che la pausa era un “diritto” del dipendente che poteva anche rinunziarvi (e “lasciava intendere”, secondo il Bovenzi, che in tal caso il buono-pasto spettava ugualmente); per cui, con nota n.468 del 1.3.1997

(prospetto dettagliato) l'appellante comunicava al C.G.M. che tutto il personale aveva rinunciato alla pausa-pranzo articolando l'orario giornaliero di 7 ore e 12 minuti.

b) Inoltre, le *note trasmesse dalla D.C.G.M. ai vari uffici per ottenere gli elenchi del personale avente diritto* al beneficio in questione si limitavano a chiedere chi svolgesse lavoro su 5 giorni con orario continuato e con due rientri pomeridiani, *senza* alcun riferimento alla necessità di pausa intermedia.

c) Ancora, *la Direzione del C.G.M. non aveva effettuato alcun rilievo sugli atti trasmessi dai Direttori dei vari uffici* (non solo in risposta alla prefata circolare I.G.O.P., ma anche in precedenza) *dai quali emergeva che il diritto al buono-pasto era stato riconosciuto a prescindere dalla fruizione della pausa-pranzo.* In particolare:

- il Bovenzi aveva comunicato periodicamente alla Direzione del C.G.M. l'organizzazione del lavoro e dell'orario di servizio, ed in particolare aveva trasmesso al C.G.M. un elenco del personale avente diritto ai buoni con precisa indicazione dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale (già con nota 29.4.1997, a seguito della predetta risposta del C.G.M. al quesito sull'interpretazione del CCNL richiesta dal Bovenzi);

- il Triola aveva fornito un elenco dei lavoratori fruitori del beneficio (su richieste con note fax 831 del 23.4.1997 e n. 1922 26.9.1997 della D.C.G.M.) da cui si desumeva con chiarezza la tipologia dell'orario svolto;

- analogamente, i prospetti inviati dal 1.4.1996 in poi dal De Angelis Preziosi alla Direzione C.G.M. di NA riportavano sempre l'indicazione nominativa e l'articolazione di orario di ogni dipendente;

- la Santulli aveva comunicato sia alla D.C.G.M. sia al Ministero l'"accordo decentrato" stipulato con i sindacati sulla tipologia dell'orario di lavoro (in ottemperanza al D.P.C.M. del 30.11.1995), che per la particolare tipologia del lavoro nell'U.S.S.M. prevedeva 7 ore e 12 minuti

con la pausa-pranzo *a fine turno* (ovvero all'uscita, non nel corso del lavoro); e periodicamente trasmetteva (su richiesta C.G.M.) il numero di buoni-pasto spettanti ai dipendenti .

Tali eccezioni sono state reiterate nelle memorie per l'udienza depositate il 24.1.2014 dal difensore di Bovenzi, De Angelis Preziosi, Triola e Santulli, il quale ha precisato che i suoi assistiti avevano sempre comunicato periodicamente e su specifiche richieste del Dirigente C.G.M., l'organizzazione del servizio del personale del suo ufficio, indicando l'orario di 7 ore e 12 minuti per cinque giorni, senza che venisse mai formulato alcun rilievo.

d) Infine, *la D.C.G.M. aveva provveduto alla distribuzione di tali emolumenti senza effettuare i suoi doverosi controlli sugli elenchi dei buoni-pasto* (circostanza che, come sopra precisato, incide anche sulla individuazione del responsabile del danno, ovvero il legittimato passivo all'azione di responsabilità).

4.3.2.2 – Inoltre, *direttive specifiche sull'attribuzione dei buoni-pasto erano state impartite dagli uffici sovraordinati solo nel 1999* (dopo il periodo in contestazione e la stipula di appositi accordi sindacali).

In particolare, secondo l'appello del De Angelis Preziosi, solo dopo l'ispezione ministeriale del febbraio 1999 la Direzione del C.G.M. aveva chiarito che si potevano attribuire buoni-pasto anche per 5 giorni settimanali, sempreché però si effettuasse la pausa-pranzo (con fax n. 337/99 dell'11.2.1999), ed aveva precisato che per fruire del buono-pasto occorreva svolgere un orario di cinque giorni settimanali con 7 ore e 42 minuti (con nota fax n. 872/1999 del 14.4.1999). Analogamente, secondo l'appello del Bovenzi, il fax 337/1999 si limitava a chiarire l'impossibilità di concedere più di 2 buoni-pasto a settimana; la regola secondo cui la effettuazione della pausa era presupposto del buono-pasto era stata recepita in sede locale solo con l'accordo sindacale decentrato sull'orario di servizio del 12.4.1999 (tra le OO.SS. e il C.G.M., previsto dall'art.19 CCNL Ministeri 94/97, All.A), a seguito del quale il Bovenzi aveva emanato direttiva del 12.5.1999 in tal senso. Infine, nelle memorie per l'udienza depositate il 24.1.2014 (sopra citate) la difesa di

Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli e Triola ha precisato che già con nota del 15.3.1999 il C.G.M. aveva chiarito la necessità della pausa-pranzo per fruire del buono.

4.3.2.3 – In ogni caso, perfino dopo l'ispezione ministeriale, gli uffici sovraordinati avevano manifestato qualche incertezza sulla necessità della pausa-pranzo ai fini del buono-pasto, in quanto:

- ancora con nota n.1708 del 8.3.1999 (inviata all'U.C.G.M.) il Direttore reggente del C.G.M. di Napoli (il Forlani) affermava che i lavoratori “di norma” svolgevano 7 ore e 12 minuti con diritto al buono-pasto; e sul capitolo 5380 (gestito direttamente dal C.G.M.) il Ministro aveva accreditato somme con appositi ordini di accreditamento aventi funzione autorizzativa della spesa (a. 50 LcgS e 279 RcgS) (secondo il Bovenzi);

- il C.G.M., nonostante quanto impostogli in sede di visita ispettiva, *non* aveva provveduto al recupero dei buoni-pasto indebitamente corrisposti al personale, e l'U.C.G.M. non aveva preso alcuna iniziativa in merito (secondo il De Angelis Preziosi).

Anche nelle memorie per l'udienza depositate il 24.1.2014 (sopra citate) il difensore di Bovenzi, De Angelis Preziosi, Santulli e Triola ha lamentato che l'amministrazione non aveva adempiuto al dovere irrinunciabile di recuperare le somme indebitamente corrisposte al dipendente (si citava in tal senso la giurisprudenza del Consiglio di Stato), ma il giudice di primo grado non ne aveva tenuto conto.

4.3.2.4 – La prassi degli altri uffici del C.G.M. era nel senso di ritenere la legittimità dell'erogazione dei buoni-pasto a prescindere dalla pausa-pranzo (Bovenzi). In specie, a quanto riferisce il De Angelis Preziosi, tutto il personale del C.G.M. fruiva dei buoni-pasto con quelle modalità, compreso il personale della D.C.G.M. che era nello stesso edificio del C.P.A. a capo del quale c'era detto appellante (il quale quindi era convinto di agire nel rispetto delle direttive del C.G.M.).

4.3.2.5 – Infine, il difensore di Bovenzi, De Angelis Preziosi , Triola e Santulli ha invocato specifiche circostanze soggettive esimenti da colpa grave, in particolare:

a) *gli appellanti non avevano proprie specifiche competenze gestorie ed erano semplici reggenti, con la bassa qualifica di 7° livello* (cfr. svolgimento del processo, § 2.1.2);

b) *gli appellanti non avevano mai usufruito di buoni-pasto* (effettuando orario di 6 ore per 6 giorni: cfr. memorie per l'udienza depositate il 24.1.2014);

c) *il Bovenzi aveva chiesto chiarimenti alla D.C.G.M.*, che aveva risposto affermando la debenza dei buoni-pasto anche senza pausa-pranzo;

d) diversamente dagli altri appellanti, *il De Angelis Preziosi :*

- *era convinto di agire nel rispetto delle direttive dell'organo sovraordinato*, in quanto tutto il personale del C.G.M. ne fruiva, in specie il personale della Direzione del C.G.M., che era nello stesso edificio del C.P.A.;

- *non aveva beneficiato di buoni-pasto, se non DOPO essere stato autorizzato dall'Ufficio Centrale di Giustizia Minorile* (con nota del 25.11.1997) a fruirla per 6 giorni settimanali per particolari esigenze di servizio (a volte, anche di notte);

e) *la Santulli affermava che i buoni-pasto in realtà spettavano* (cfr. svolgimento del processo, § 2.1.3), *perché l'orario giornaliero svolto era molto superiore a quello risultante dai cartellini marca-tempo* (si esibivano “agende-copia”), dato che nell'U.S.S.M. da lei diretto vi erano una grave carenza di organico e una attività molto complessa e discontinua da svolgere.

**4.3.3** – Viceversa, la difesa del **Sommella (Direttore del C.G.M.)** afferma l'assenza di ogni colpevolezza invocando le circostanze in parte diverse.

4.3.3.1 – Anzitutto, l'appellante invoca come scusante l' ignoranza sulle modalità di gestione dei buoni-pasto, non sapendo egli che negli elenchi dei beneficiari dei buoni fossero indicati anche dipendenti i quali non avevano effettuato la pausa-pranzo, e che detti buoni venissero erogati “a pioggia”, a prescindere dalla interpretazione e dalla sussistenza in concreto delle condizioni legali

(pausa-pranzo). Infatti, il Sommella lamenta che la gestione dei buoni era condotta dal Forlani (nella Direzione del C.G.M.) e dai Direttori dei singoli Servizi, e quindi non vi era né dolo (nemmeno come “accettazione del rischio”) di un danno che ignorava, né colpa grave, non potendo egli prevedere che venisse effettuata una gestione distorta dei buoni.

4.3.3.2 – Del resto, premesso che in citazione si contestava all’appellante una *culpa in vigilando* (non un dolo, tanto meno eventuale), affermava la sua perfetta buona fede nell’erogazione dei buoni-pasto, ovvero il convincimento di agire nel rispetto della legalità, considerando :

- il quadro normativo confuso (che aveva reso necessari interventi sindacali e dirigenziali attraverso accordi e direttive);
- la direttiva della *Dir.Gen.Org. Giud.*, secondo cui il beneficio in questione era concedibile anche senza la (rinunziabile) pausa-pranzo, e quindi con la prestazione di sole 7 ore e 12 minuti di servizio al giorno; direttiva cui il Sommella si era pedissequamente adeguato;
- la circostanza che il Ministero sembrava avere prestato il proprio *consenso* alla rinuncia alla pausa-pranzo, in quanto aveva liquidato i buoni-pasto richiesti senza poi procedere ad alcun *recupero*;
- l’enorme mole di dati che pervenivano al C.G.M., che doveva essere considerata come esimente da colpa grave (così come era stato ritenuto per i dirigenti ministeriali), mentre in sentenza era stata ritenuta prova che il Sommella fosse a conoscenza della gestione distorta dei buoni-pasto.

4.3.4 – Difese analoghe a quelle del Sommella (relative alla buona fede nelle erogazioni dei buoni-pasto) sono state prospettate dalla difesa del **Forlani** (Vice direttore del CGM), con la precisazione che la funzione stessa del buono-pasto (sostitutiva alla mensa) faceva presumere la superfluità della pausa-pranzo e che lanota del Forlani del 26.2.2000, citata in sentenza come indice di colpevolezza, non aveva rilievo a tal fine, in quanto con essa il Forlani si era limitato a esprimere un suo parere sulla legittimità delle erogazioni e non a ratificare atti illegittimi.

4.4 – Tutti i predetti motivi di gravame risultano **infondati** e vanno respinti.

**4.4.1** – Anzitutto, va precisato che indubbiamente la legge (anche penale) non prevede espressamente la figura del “*dolo eventuale*”; peraltro, essa non costituisce un’inammissibile creazione giurisprudenziale di un elemento (soggettivo) costitutivo del fatto illecito non previsto dalla legge, bensì una esemplificazione giurisprudenziale di uno dei tanti modi manifestarsi del dolo, tradizionalmente inteso come “coscienza e volontà” del fatto illecito. In particolare, per quel che qui interessa, la sentenza ha affermato che gli appellanti fossero a conoscenza del fatto che mancassero le condizioni per l’erogazione dei buoni-pasto, o quanto meno sospettassero la loro assenza, e ciononostante abbiano consentito l’erogazione degli stessi a vario titolo (accettando il rischio di una dazione indebita): il che non può qualificarsi come errore (colpa) ma come scelta (coscienza e volontà) rispetto al danno cagionato.

Analogo discorso vale per il c.d. “*dolo erariale*” o “contabile”, che rappresenta etichetta di comodo per indicare una cosciente (dolosa) violazione di obblighi di servizio, accompagnata dalla prevedibilità (non dalla previsione, nemmeno a titolo eventuale) del danno; figura, quest’ultima, che – sebbene caratterizzata dall’assenza di una volontarietà del danno – certamente non può ascrivere a mera colpa lieve (attesa la volontarietà dell’inadempimento degli obblighi di servizio), e quindi è comunque sanzionata.

Tale motivo di gravame va quindi respinto.

**4.4.2** – Nel merito, rileva il Collegio che dagli atti di causa risulta comprovato, se non il *dolo* accertato in sentenza, quanto meno un elemento soggettivo di *colpa gravissima*, nel cagionare il danno in contestazione.

**4.4.3** – Anzitutto, è pacifico che i buoni-pasto vennero concessi senza che i dipendenti rispettassero un orario di servizio comprensivo della pausa-pranzo (come consacrato nella sentenza impugnata e come risulta dalle relazioni ministeriali in atti). Gli appellanti si limitano in sostanza ad affermare che tale pausa non fosse prevista dalla legge come presupposto dell’assegno (tranne la Santulli, secondo cui i dipendenti si trattenevano in servizio oltre gli orari riportati nei cartellini marcatempo



e quindi rispettavano la pausa-pranzo; ma si è sopra precisato – sub § 2.4.1 – che non vi è prova certa di quest’assunto); o che in ogni caso il quadro normativo fosse così ambiguo da far ipotizzare la superfluità della pausa; o che comunque vi fossero circostanze che avevano indotto gli appellanti (in buona fede) a ritenere legittima la contestata erogazione dei buoni-pasto.

Viceversa, come sopra evidenziato (§§ 2 segg.), il quadro normativo era tutt’altro che oscuro o equivoco. Infatti – a prescindere dalla complessa problematica della “programmazione” degli orari di servizio in sede decentrata e della concedibilità o meno del buono a chi articolasse l’orario di servizio con cinque anziché con due recuperi settimanali (oggetto di varie note di chiarimento ed accordi sindacali) – comunque il C.C.N.L. del 30.4.1996 ed D.P.C.M. del 5.6.1997 sopra citati, relativi alla specifica materia qui in esame, prevedevano espressamente e con chiarezza che la pausa-pranzo era condizione per l’attribuzione del buono-pasto, tranne che in casi eccezionali, da autorizzarsi caso per caso, in relazione a concrete esigenze di servizio (cfr. § 2.2.1).

Del resto, la chiarezza della normativa sui buoni-pasto emerge anche dal fatto che solo presso il C.G.M. di Napoli si instaurò la prassi di conferire tale beneficio senza che si effettuasse la pausa-pranzo, tanto è vero che al C.G.M. di Napoli venne attribuita quasi la metà dell’importo per i buoni-pasto complessivamente speso per tutti i Centri di giustizia minorile italiani (cfr. § 3.4.1); senza considerare che presso altri uffici della stessa amministrazione si dava corretta applicazione alle norme in esame, imponendo la pausa-pranzo come presupposto del beneficio in questione (cfr. circolare n. 576256 del 15.8.1997 del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria: fasc. 1819/R di primo grado, produzione del P.M., doc. 25, documenti prodotti all’audizione di Alfano).

Inoltre, anche senza contare che tutti gli appellanti avrebbero dovuto sapere quali erano i presupposti dell’erogazione contestata, ed evitare interpretazioni discutibili e dannose per l’erario (il dirigente del C.G.M. ed il suo vice in quanto funzionario delegato, i Direttori dei servizi in quanto preposti ai relativi uffici ed incaricati dell’accertamento in concreto della debenza dei buoni), va segnalato che il Ministero aveva espressamente ribadito la necessità della pausa-pranzo (in specie,

con la nota ministeriale n.50923 del 28.11.1997: cfr. doc. 5 della produzione del P.M. nel fascicolo 1473/R di primo grado); e risulta altresì in atti che il C.G.M. (nella persona del Sommella), nel richiedere a tutte le direzioni degli Istituti Minorili e Servizi minorili del centro gli elenchi con diritto ai buoni-pasto per i periodi 1.4-31.12.1996 e 1.1-30.6.1997, aveva indicato quali fossero le condizioni del buono, precisando che occorre il “rispetto dalla pausa prevista dell’art. 9 comma due del CCNL” (cfr. nota prot. 8331 del 1.12.1997, trasmessa con fax 2501/1997, doc. 6 allegato alle deduzioni del Bovenzi, depositate nel fascicolo 1819/R di primo grado).

Va infine segnalato che – diversamente da quanto sostenuto in alcuni atti difensivi (cfr. § 4.3.2.5 lett.b) – quasi tutti gli appellanti hanno usufruito dei buoni-pasto in questione, ed avrebbero quindi dovuto accertare la debenza o meno degli stessi, prima di attribuirseli in aperto conflitto di interesse. Infatti, dai documenti in atti (nn.1, 2, 3 e 4 allegati alla produzione del P.M. nel fascicolo n. 1819/R di primo grado; n. 6 allegato alla produzione del P.M. nel fascicolo n. 1473/R) emerge che Sommella e Forlani, Santulli, De Angelis Preziosi hanno beneficiato di buoni-pasto per gli anni 1996, 1997, 1998; l’Alfano per il 1997 ed il 1998; il Bovenzi solo per il 1998).

**4.4.4** – A fronte di queste univoche circostanze, risulta evidente la sostanziale infondatezza e irrilevanza delle pretese *circostanze esimenti* invocate dai difensori degli appellanti per affermare la loro perfetta buona fede, e quindi la mancanza di dolo e colpa grave.

4.4.4.1 – Anzitutto, diversamente da quanto pretendono i difensori degli appellanti, *non vi era alcuna incertezza interpretativo-applicativa derivante da atti o condotte degli uffici sovraordinati* (cfr. § 4.3.2.1, § 4.3.3.2, § 4.3.4).

a) Infatti, la circolare del 10.2.1998 del Ministero non riconosceva un diritto alla “rinuncia” alla pausa-pasto, ma solo la possibilità che in casi eccezionali l’amministrazione, per esigenze di servizio, autorizzasse l’interessato a non effettuarla, senza perdere il diritto al buono-pasto (cfr. § 2.2.2); viceversa, i buoni erano stati erogati “a pioggia” senza effettuare un accertamento in concreto sulle esigenze di ufficio da porre alla base di una loro eventuale corresponsione.

b) Inoltre, anche ammettendo che il Ministero potesse in astratto avere contezza della distorta applicazione del C.C.N.L. effettuata dal C.G.M. di Napoli (dai dati I.G.O.P., dalle richieste di buoni da parte del C.G.M. o *aliunde*), gli uffici ministeriali non avevano mai avallato tale distorta applicazione, bensì sia nelle comunicazioni formali del 1997, sia nella circolare del 1998 sopra citate avevano ben chiarito le condizioni per la concessione dei buoni-pasto, soprattutto la necessità della pausa-pranzo.

c) Nemmeno, poi, può affermarsi che il Ministero avesse tacitamente avallato l'operato del CGM, vuoi accreditando le somme per i buoni-pasto (in quanto l'accertamento in concreto della spettanza degli stessi era del C.G.M.: cfr. § 3.4.1, § 3.4.2), vuoi non provvedendo al recupero dei buoni indebitamente erogati (in quanto tale circostanza è sopravvenuta alla indebita erogazione dei buoni-pasto, e quindi non può fungere da scusante per la condotta contestata agli appellanti).

d) Inoltre, è indubbio che la Direzione del C.G.M. di fatto consentisse una "*interpretazione estensiva*" delle disposizioni sul diritto ai buoni-pasto, che venivano riconosciuti a tutti i dipendenti autorizzati alla settimana corta a prescindere dalla tipologia di recupero ed a prescindere dalla pausa-pranzo, in aperta violazione del C.C.N.L., del D.P.C.M. e della successiva circolare ministeriale sopra citati, dato che detta Direzione:

- non faceva riferimento alla pausa-pranzo nelle richieste di elenchi dei beneficiari trasmesse ai vari servizi (§ 4.3.2.1.b);

- non aveva effettuato rilievi sugli elenchi trasmessi dai vari servizi e dal contratto decentrato stipulato dalla Santulli, dai quali si desumeva che il buono veniva concesso anche senza la pausa-pranzo (§ 4.3.2.1.c);

- aveva poi provveduto a corrispondere i buoni sulla base degli elenchi stessi, senza ulteriori controlli sulla spettanza del beneficio (§ 4.3.2.1.d);

E' altresì indubbio che nel C.G.M. (in forza di tale interpretazione) si era creata una *prassi costante* (da parte di tutti i Servizi del Centro) nel senso di prescindere dalla pausa-pranzo ai fini del

buono-pasto (cfr. § 4.3.2.4), e che solo nel 1999 si ebbe un'inversione di tendenza, a seguito dell'ispezione e di direttive ed accordi sindacali (§ 4.3.2.2).

Tuttavia, non corrisponde al vero che il C.G.M. avesse reso edotti i Direttori dei servizi della impossibilità di concedere i buoni-pasto senza la pausa-pranzo solo con atti del 1999; già con predetta nota n. 8331 del 1.12.1997 la Direzione del C.G.M. aveva chiarito a tutti gli uffici sottordinati che la pausa era imprescindibile presupposto del beneficio in contestazione. Pertanto, dopo tale data certamente la predisposizione degli elenchi è avvenuta in precisa e cosciente violazione di indicazioni anche del C.G.M.; prima di tale data, i vari Direttori dei Servizi (oggi appellanti) avevano predisposto gli elenchi degli aventi diritto su richiesta del C.G.M., spesso perfino precisando che non veniva effettuata la pausa-pranzo, ma senza porsi il problema di quali fossero le condizioni previste dalla legge o dal CCNL per l'erogazione del beneficio in esame (con l'eccezione del Bovenzi, della cui posizione si tratterà a parte).

E' poi appena il caso di precisare che le vicende successive all'indebita erogazione dei buoni – come gli accordi sindacali e le direttive sopravvenuti (§ 4.3.2.2) e la reiterazione di una “interpretazione estensiva” della normativa in questione da parte del C.G.M. (§ 4.3.2.3) – da un lato, non possono fungere da scusanti perché sono circostanze sopravvenute ai fatti di causa (e quindi non potevano essere presenti agli autori del danno mentre commettevano la condotta dannosa); dall'altro, non dimostrano necessariamente l'esistenza di dubbi interpretativi, ben potendo essere spiegate anche con una (comprensibile) resistenza a perdere benefici fino ad allora fruiti e ad ammettere una applicazione distorta delle norme.

4.4.4.2 – Risulta poi priva di ogni efficacia esimente la circostanza che i Direttori dei Servizi del C.G.M. fossero avessero una qualifica di 7° livello anziché la qualifica direttiva richiesta per dirigere il Servizio.

Infatti, come sopra precisato, essi avevano comunque funzioni di reggenza e le relative responsabilità (cfr. § 3.4.2). Pertanto, essi avrebbero dovuto accertare quali fossero i presupposti

per la concessione del beneficio, prima di redigere l'elenco, se necessario chiedendo chiarimenti al C.G.M. (cfr. 3.4.1.a); ed in ogni caso, dopo la predetta nota del Sommella del 1.12.1997 erano perfettamente edotti della necessità di pausa-pranzo (cfr. § 4.4.4.1).

Viceversa, essi redassero gli elenchi senza effettuare le doverose verifiche sulla pausa-pranzo (anzi, con la precisa consapevolezza che essa non veniva effettuata, nel caso della Santulli: cfr. § 3.4.1.a) e quindi accertarono il rischio che i buoni venissero erogati in mancanza dei presupposti di legge, con condotta assolutamente inescusabile (con alcune precisazioni per il Bovenzi, sub § 4.4.4.3 lett.e).

4.4.4.3 - Quanto, poi, alle scusanti invocate dai singoli appellanti, può precisarsi quanto segue.

a) Vanno anzitutto disattese le eccezioni della difesa del Sommella circa la sua mancanza di colpa grave. Infatti, come sopra precisato, non si può affermare né che autori del danno fossero il Forlani ed i Direttori dei singoli Servizi (per i motivi precisati sub § 3.4.2), né una pretesa confusione del quadro normativo, per una asserita condotta ambigua del Ministero (per i motivi precisati sub § 4.4.4.1); né si può affermare che il Sommella ignorasse le concrete modalità di erogazione del beneficio, a causa dell'enorme mole di dati che pervenivano al C.G.M. (così come era stato ritenuto per i dirigenti ministeriali), in quanto l'appellante era a perfetta conoscenza delle distorte modalità di erogazione dei buoni-pasto beneficiandone in prima persona (cfr. § 3.4.2), senza considerare che al C.G.M. pervenivano solo i dati della Campania e del Molise (non di tutta Italia, come al Ministero)

b) Analoghe considerazioni valgono per le eccezioni della difesa del Forlani, che sostiene la sua buona fede nella erogazione dei buoni-pasto. Infatti, anche a prescindere dalla nota del Forlani del 26.2.2000 inviata al Ministero (che la sentenza impugnata qualifica "abnorme giustificazione degli abusi perpetrati"), deve evidenziarsi che:

- il Forlani gestiva le pratiche di buono-pasto con delega di firma, e dunque era tenuto ad accertare con diligenza e completezza i presupposti della loro erogazione, tanto più che egli per primo ne beneficiava;

- non vi era alcuna ambiguità nella normativa di settore (cfr. §§ 2 segg.) né vi erano condotte degli organi sovraordinati che inducessero a ritenere legittima l'erogazione di buoni-pasto senza la pausa-pranzo (§ 4.4.4.1);

- in qualità di stretto collaboratore del Sommella (e delegato alla firma per la materia in questione) egli non poteva ignorare le sopra citate note del Ministero (n.50923 del 28.11.1997) e del Sommella (n. 8331 del 1.12.1997) che imponevano la pausa-pranzo ai fini del beneficio controverso;

L'insieme di tali circostanze induce a presumere il dolo, o comunque una inescusabile colpa gravissima (da equiparare al dolo ai fini sanzionatori) nella contestata erogazione di buoni-pasto.

c) Quanto al De Angelis Preziosi, non può affermarsi che egli fosse convinto di agire nel rispetto delle direttive dell'organo sovraordinato per il fatto che tutto il personale della Direzione del C.G.M. (che lavorava nello stesso edificio del C.P.A. da lui diretto) fruisse del buono senza pausa, in quanto l'illegittimità della prassi instaurata emergeva dalla nota dello stesso Sommella. Né a tal fine rileva il fatto che egli fosse stato autorizzato a beneficiare dei buoni-pasto per 6 giorni settimanali per particolari esigenze di servizio dall'Ufficio Centrale di Giustizia Minorile (con nota n. 50636 del 25.11.1997); tale nota, infatti, si limitava a riconoscergli la possibilità di ottenere il beneficio benché egli svolgesse servizio su sei giorni anziché cinque ai sensi della sopravvenuta L. 334/1997, ma non a derogare ai presupposti per la concessione ed in specie alla pausa-pranzo (a parte che la nota autorizzava l'interessato "nei limiti fissati dalla predetta normativa").

d) Della palese infondatezza delle eccezioni della Santulli, circa la ritenuta legittimità delle erogazioni in esame, si è già trattato (cfr. § 2.3.4, § 2.4).

e) Discorso in parte diversovale per il Bovenzi.

Detto appellante – diversamente dagli altri – si era posto il problema della spettanza dei buoni-pasto anche senza pausa-pranzo, ed a tal fine aveva chiesto chiarimenti alla Direzione del C.G.M. (nota n.401 del 13.2.1997: cfr. l'audizione, doc. 16 del fasc. P.M. nel giudizio n. 1819/R), la quale aveva risposto che poteva concedersi il buono- pasto se il dipendente avesse rinunciato per iscritto alla pausa-pranzo (con la nota n. 1282 del 15.2.1997: cfr. doc. ult. cit.); ed il Bovenzi aveva acquisito le rinunzie del personale interessato (doc. ult. cit.).

Pertanto, in relazione a questo primo periodo, non può configurarsi una colpa grave dell'appellante, considerati i chiarimenti forniti dal funzionario delegato (le somme erano gestite dal C.G.M.) e anche la subordinazione gerarchica del Bovenzi al Sommella (dirigente superiore).

Peraltro, va segnalato che con la nota del 1.12.1997 più volte citata il C.G.M. aveva precisato la necessità della pausa-pranzo ai fini buono-pasto (la nota era perfettamente conosciuta dal Bovenzi, che l'ha anche allegata al documento da ultimo citato: cfr. § 4.4.3); laddove il Bovenzi non solo continuò ad erogare buoni-pasto, ma proprio nel 1998 ne beneficiò anch'egli.

Pertanto, in relazione a tale periodo non può configurarsi una assenza di colpa, bensì, se non un dolo eventuale, quanto meno una colpa gravissima, tale da non consentire l'applicazione del potere riduttivo.

**4.5** – In conclusione, alla luce delle circostanze che precedono, è impossibile non affermare il dolo o la colpa gravissima degli appellanti, con l'eccezione, per il Bovenzi, del periodo fino al 1997 compreso.

\* \* \*

**5** – Deve respingersi anche il motivo di appello relativo alla **mancaza di ingiusto danno erariale** (§ 2.1.3 dello svolgimento del processo).

Premesso, infatti, che la eventuale recuperabilità di erogazioni indebite già effettuate non incide sulla concretezza ed attualità del danno (e quindi sulla sua azionabilità), va segnalato che alla data della presente decisione (2014) deve presumersi preclusa la possibilità di un recupero che già nel

2003 era di dubbia praticabilità (§ 1.1.3.3. e § 1.1.3.4 dello svolgimento del processo); e che – allo stato – non risultano recuperi da portare a riduzione dell’addebito.

Quanto, poi, alla pretesa mancanza di danno, in quanto l’orario svolto sarebbe in realtà maggiore di quello contabilizzato, si rinvia a quanto sopra precisato in merito alla mancanza di prova certa di tale circostanza (cfr. § 2.4, § 2.4.1)

\* \* \*

6 - Deve essere altresì respinto il motivo di appello relativo all’ **omesso esercizio del potere riduttivo dell’addebito** (proposto dal solo Sommella), in quanto, a parte le considerazioni della Procura Generale circa la responsabilità “contabile” di detto appellante (cfr. svolgimento del processo § 6.8.1), l’elevato grado di colpevolezza dei convenuti, ai limiti del dolo (eccezion fatta, per un limitato periodo, per il Bovenzi) non consente l’esercizio di tale potere.

\* \* \*

7 – Va infine dichiarato inammissibile per genericità – ai sensi dell’art.98 R.D.1038/1933 – il motivo di appello relativo alla presunta **illegittimità della liquidazione delle spese** (§ 2.1.4 dello svolgimento del processo) non essendo precisati negli appelli sotto quali profili e per quali importi vi sia violazione di legge (fermo restando che la sostanziale conferma della condanna di primo grado implica conferma anche della condanna alle spese).

\* \* \*

8 – In conclusione, vanno respinti tutti gli appelli e va integralmente confermata la sentenza impugnata; eccezion fatta per l’appello del Bovenzi, che può essere parzialmente accolto per quanto riguarda i buoni-pasto liquidati nel periodo anteriore al 1.12.1997 (per i quali non può configurarsi colpa grave), mentre va respinto per i buoni-pasto liquidati su richieste del Bovenzi successive a tale data.

Pertanto, deve limitarsi la **condanna** del Bovenzi al pagamento della somma di € 13.000, ovvero (applicando il criterio di riparto della sentenza impugnata: cfr. § 3.4.4 lett.a) il 50% del valore dei



buoni-pasto complessivamente richiesti e liquidati dopo il 1.12.1997 (circa € 26.000, come risulta dai docc. 31 e 36 del fasc. P.M. depositato nel fasc. 1819 di primo grado); ferme restando, ovviamente, le statuizioni (non impugnate) della sentenza di primo grado in punto di accessori su detto credito (rivalutazione monetaria dalla data dei singoli fatti illeciti, ed interessi legali dalla data della sentenza di primo grado).

\* \* \*

9 – Ai sensi degli artt. 91 c.p.c. e 26 R.D.1038/1933, al rigetto degli appelli (compreso l'appello del Bovenzi, accolto solo in minima parte) segue per legge la conferma della condanna alle spese del primo grado e la condanna al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo.

#### PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti – Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, ogni diversa e contraria istanza, azione, eccezione o deduzione disattesa o reietta,

- riunisce gli appelli n.33588, 33589, 33590, 33592, 33842, 33860, 33864, 33905, 33906 proposti rispettivamente da Anselmo Bovenzi, Tommaso De Angelis Preziosi , Assunta Santulli, Amedeo Triola, Sandro Forlani, Luciano Sommella, Sandro Forlani, Antonio Alfano, Sandro Spampanato;

- accoglie parzialmente l'appello n.33588, e in parziale riforma della sentenza n.1521, emessa dalla sezione giurisdizionale per la regione Campania in data 23.6.2008, riduce la condanna di Anselmo Bovenzi ad € 13.000,00, oltre accessori di legge, nei sensi di cui in motivazione;

- respinge gli altri appelli nn. 33589, 33590, 33592, 33842, 33860, 33864, 33905, 33906;

- ferma restando la condanna alle spese del primo grado di giudizio, contenuta nella sentenza impugnata, condanna gli appellanti al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che

liquida in € 576,00 (Euro CINQUECENTOSETTANTASEI/00) da dividere tra loro in parti uguali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2014 – 8 aprile 2014

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Cons. Luigi Cirillo)

(Pres. Enzo Rotolo)

F.TO Luigi Cirillo

F.TO Enzo Rotolo

Depositata in Segreteria il 05 SET. 2014

Il Dirigente

P. (Dott.ssa Daniela D' Amaro)

IL COORDINATORE AMMINISTRATIVO

DOTT.SSA SIMONETTA DESIDERI F.TO SIMONETTA DESIDERI