

Publicato il 11/02/2021

N. 00199/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00110/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 110 del 2020, proposto da

[REDACTED]

[REDACTED], rappresentati e difesi dall'avvocato Chiara Daneluzzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Leonello Azzarini in Venezia Mestre, via Verdi n. 33, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero Interno – Dipartimento P.S. Polizia di Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza San Marco, 63;

*per l'annullamento*

del provvedimento della Polizia di Frontiera di Treviso n. prot. 0006666 del 4 dicembre 2019 e di ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

e per l'accertamento e la declaratoria del diritto dei ricorrenti ad essere risarciti della illegittima privazione dei buoni mensa per mesi (luglio 2019-dicembre 2019) e per quelli tutt'ora denegati sui quadranti orari 7/13 e 14/20 del buono mensa;

e conseguentemente per la condanna del Ministero dell'Interno - Dipartimento per la Pubblica Sicurezza, Servizio Polizia di Frontiera Aerea di Treviso al pagamento in favore dei ricorrenti di una somma la cui quantificazione si rimette alla valutazione equitativa del Tribunale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Dipartimento P.S. Polizia di Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 16 dicembre 2020, tenutasi da remoto, il dott. Filippo Dallari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono dipendenti del Ministero dell'Interno, Dipartimento per la Pubblica Sicurezza, con sede di servizio presso

l'Aeroporto "Antonio Canova" di Treviso, qualificata dal medesimo Ministero come sede disagiata per le peculiarità logistiche del sito.

In ragione di tale qualificazione, i ricorrenti fruivano dei *ticket* mensa.

1.1. In attuazione della circolare del 25 luglio prot. 0026929 del Questore di Treviso, con nota prot. 0003964 del 26 luglio 2019, Polaria disponeva la sospensione dell'erogazione dei buoni pasto (*ticket*) al personale in servizio presso l'Aeroporto Canova di Treviso, "essendo (la Questura di Treviso) 'in grado di assicurare il funzionamento della mensa obbligatoria di servizio a favore di tutti gli Uffici della Polizia di stato aventi sede nel Comune di Treviso'".

1.2. In data 2 dicembre 2019 i ricorrenti diffidavano l'Amministrazione resistente a provvedere al ripristino dell'erogazione dei buoni pasto, in osservanza all'art. 1, comma 1, lett. c), della legge n. 203 del 1989.

1.3. In parziale accoglimento di tale istanza-diffida, "a seguito di ricognizione", con nota 4 dicembre 2019 la Polizia di Frontiera Area Treviso riconosceva, con decorrenza retroattiva dal 26 luglio 2019, la contabilizzazione dei buoni pasto esclusivamente "per quelle ulteriori fasce orarie per le quali ricorrono quelle oggettive impossibilità logistiche e di servizio (8.00/14.00; 13.00/19.00 e 19.00/24.00)" sino alla stipula di convezione con apposito esercizio di ristorazione. Veniva pertanto confermata la sospensione dell'erogazione dei buoni pasto per i lavoratori – tra cui i ricorrenti – delle fasce orarie diverse da quelle sopra menzionate.

2. Con ricorso, notificato in data 29 gennaio 2020 e depositato in data 4 febbraio 2020, i ricorrenti hanno impugnato tale provvedimento sulla base dei seguenti motivi.

*I - Violazione di legge: artt. 1, comma 1, lett. c), e 2 legge n. 203 del 1989 e art. 35 d.P.R. n. 254 del 1999. Violazione di legge: art. 3 legge n. 241 del 1990. Difetto di motivazione; eccesso di potere; contrasto tra risultanze e provvedimento, illogicità manifesta.*

I ricorrenti sono stati assegnati ad una sede disagiata e in tale ipotesi, in base agli artt. 1 e 2 della legge n. 203 del 1989, il Ministero è tenuto a garantire alternativamente o il servizio mensa o il buono pasto, senza poter distinguere tra le diverse fasce orario di lavoro.

Per sede di servizio deve ritenersi l'ufficio ove è impiegato il lavoratore, non il Comune dove l'ufficio è localizzato.

*II - Violazione di legge: artt. 3 e 97 Cost.. Divieto di discriminazione; violazione dei principi di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione di legge: art. 3 legge n. 241 del 1990; vizio di motivazione.*

Il provvedimento impugnato determina una disparità di trattamento tra i ricorrenti e gli operatori che lavorano in altri scali aeroportuali, ove i buoni pasto sono riconosciuti, e altresì gli altri addetti al medesimo servizio presso l'aeroporto di Treviso che lavorano, in virtù di disposizioni di servizio vincolanti, nelle fasce orario individuate dal medesimo provvedimento.

Inoltre il provvedimento impugnato, al solo fine di realizzare un risparmio di spesa, impone ai ricorrenti di compiere tragitti di oltre 20/30 minuti, con il rischio di ritardi e di scoperture del servizio. Mentre gli artt. 1 e 2 della legge n. 203 del 1989 imporrebbero di assicurare al personale, assegnato presso sedi disagiate, un adeguato apporto calorico, per garantire il corretto svolgimento del servizio.

*III - Eccesso di potere; contrasto tra risultanze e provvedimento, illogicità manifesta.*

Il provvedimento impugnato sarebbe basato su rilievi erronei.

A causa delle condizioni congestionate del traffico sulla tratta tra l'aeroporto di Treviso e la Questura, dove ha sede la mensa, sarebbe impossibile per i ricorrenti accedere *“ad un pasto decente ed in condizioni minimamente ristorative durante il servizio”*.

Il provvedimento impugnato sarebbe sviato dal perseguimento di meri obiettivi di risparmio di spesa.

3. Costituitasi in giudizio l'Amministrazione resistente rilevava di avere agito in ottemperanza delle circolari ministeriali del 5 aprile e 24 giugno 2020 (documenti nn. 7 e 8 dell'Amministrazione resistente), recanti *“Servizio sostitutivo di mensa-attribuzione buoni pasto (ticket)”*, che invitavano tutti gli uffici di Polizia di Treviso a garantire prioritariamente la fruizione dei pasti del personale avente titolo presso la mensa di servizio, sita nel plesso che ospita la Questura, fatte salve le situazioni di *“oggettiva impossibilità”*, in relazione all'orario svolto ed a quello di chiusura della mensa, in cui il medesimo personale avrebbe potuto fruire, in via residuale, dei *“ticket”*.

L'Amministrazione resistente rilevava altresì che con nota del 29 novembre 2019 il Dipartimento della P.S. aveva stabilito di addivenire *“ad una soluzione mediante l'individuazione di un esercizio di ristorazione con il quale poter sottoscrivere apposita convenzione, così da garantire a tutto il personale, indipendentemente dal turno effettuato, il necessario apporto calorico mediante l'effettiva fruizione del pasto...”*.

Nelle more dell'attivazione della convenzione, è stata assicurata la fruizione dei pasti come segue: *“ticket per coloro che per le ragioni sopraesposte non potevano accedere tempestivamente alla mensa di servizio; fruizione del pasto presso la mensa, per le fasce orarie che lo consentivano”*.

Inoltre con nota del 19 dicembre 2019 le Amministrazioni resistenti hanno comunicato ai ricorrenti di avere inviato “*per il relativo pagamento quei ‘ticket’ maturati dal decorso 26 luglio 2019, sino all’attivazione della citata convenzione*”.

4. In data 1 aprile 2020 la ricorrente ██████████ depositava dichiarazione di rinuncia al ricorso e in data 13 novembre 2020 gli altri ricorrenti depositavano memoria in cui rimarcavano ulteriormente che occorrono 20 o 30 minuti per lo spostamento (all’andata, e al ritorno) dalla sede di servizio alla mensa, “*praticamente l’intera pausa per il pasto*”.

All’udienza del 16 dicembre 2020 la causa veniva trattenuta in decisione.

5. In via preliminare il Collegio prende atto della rinuncia al ricorso della ricorrente ██████████.

6. Quanto al merito il ricorso è fondato.

I motivi di ricorso, che per ragioni di connessione possono essere esaminati congiuntamente, sono infatti fondati nei limiti di seguito evidenziati.

Il diritto a fruire della concessione dei buoni pasto è previsto dalla normativa vigente (legge 18 maggio 1989, n. 203; d. P. R. 16 marzo 1999, n. 254) per il personale impiegato in servizi che presuppongono la permanenza nel luogo di servizio anche per il tempo occorrente alla consumazione dei pasti, allorquando, cioè, in ragione dell’organizzazione del servizio, il dipendente non sia nelle condizioni di potere raggiungere il proprio domicilio per la consumazione del pasto (Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 720).

E la fattispecie in esame, in cui i ricorrenti sono adibiti ad una sede di servizio disagiata, rientra tra tali ipotesi.

6.1. Fermo quanto sopra, le norme precedentemente richiamate non stabiliscono un ordine di priorità in relazione alle modalità con cui debba essere assicurato un pasto adeguato al personale delle forze di polizia: spetta in definitiva all'Amministrazione valutare se attivare una mensa presso la sede di servizio o se stipulare una convenzione con un servizio di ristorazione o se riconoscere al personale il buono pasto (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 4 aprile 2009, n. 5407).

Nel caso di attivazione della mensa, la possibilità di accesso alla stessa deve tuttavia essere effettiva.

Pertanto, l'obbligo di adottare le soluzioni alternative rispetto alla mensa – il servizio di ristorazione convenzionato e il buono pasto – deve ritenersi sussistente non solo nelle ipotesi di “*oggettiva impossibilità di accesso*” alla mensa, come sostenuto dall'Amministrazione resistente, ma altresì nei casi in cui l'accesso alla stessa richieda ai lavoratori un sacrificio sproporzionato, risultando in concreto non effettivamente fruibile (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 3 novembre 2009, n. 10767).

In questo senso per sede di servizio deve considerarsi l'infrastruttura presso cui il personale è adibito, nella fattispecie l'Aeroporto o altra struttura raggiungibile, senza ricorrere a mezzi di trasporto a carico del lavoratore, in un tempo congruente rispetto alla durata della c.d. pausa pranzo.

La limitata durata dell'intervallo assicurato agli appartenenti alle Forze di polizia per la consumazione del pasto comporta infatti che il servizio mensa possa considerarsi istituito solo quando la mensa sia collocata e fruibile presso la stessa infrastruttura sede dell'unità di

servizio del dipendente, giacché solo tale modalità di prestazione, atta ad azzerare o contenere al minimo i tempi tecnici occorrenti per lo spostamento dal luogo di servizio alla mensa, è in grado di garantire, nei ridotti tempi concessi dall'Amministrazione per la fruizione del pasto, l'effettiva garanzia di partecipazione degli aventi diritto alla mensa obbligatoria di servizio, dovendosi in caso contrario provvedere con l'erogazione dei c.d. buoni pasto (Cons. Stato, Sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6903).

D'altra parte la sede disagiata presso cui sono stati adibiti i ricorrenti è lo scalo aeroportuale, non il Comune di Treviso.

6.2. Nel caso di specie in considerazione della distanza e dei tempi di percorrenza, la mensa situata presso la Questura di Treviso non può ritenersi soluzione idonea a garantire l'effettivo accesso al pasto al personale adibito alla sede disagiata presso l'Aeroporto Canova.

Deve pertanto essere riconosciuta ai ricorrenti la possibilità di accedere ad un pasto adeguato presso l'Aeroporto o altra struttura raggiungibile, senza ricorrere a mezzi di trasporto a carico del lavoratore, in un tempo congruente (5/10 minuti) rispetto alla durata della c.d. pausa pranzo.

Come già rilevato, spetta all'Amministrazione resistente valutare se attivare una mensa presso la medesima infrastruttura di servizio (o nelle immediate vicinanze) o se stipulare una convenzione con un servizio di ristorazione o se riconoscere al personale il buono pasto.

Nelle more, dalla cessazione della erogazione (26 luglio 2019) sino all'effettiva attivazione della soluzione stabilita dall'Amministrazione, ai ricorrenti devono tuttavia essere riconosciuti i buoni pasto.

7. Il pregiudizio subito dai ricorrenti deve ritenersi integralmente ristorato dalla corresponsione dei buoni pasto dalla data di cessazione della erogazione degli stessi sino all'effettiva attivazione del servizio nella modalità che l'Amministrazione avrà stabilito.

Non sussistono quindi i presupposti per l'accoglimento della domanda di risarcimento di ulteriori danni.

8. Il ricorso deve pertanto essere accolto nei limiti sopra evidenziati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, tenendo conto anche del fatto che le Amministrazioni resistenti si sono attivate per risolvere la controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- dà atto dell'intervenuta rinuncia al ricorso della ricorrente Rossella Sidoti;

- accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto:

- annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione;

- condanna l'Amministrazione resistente a corrispondere ai ricorrenti i buoni pasto, non versati, in relazione alle fasce orarie orari 7/13 e 14/20, dal 26 luglio 2019 sino alla data di effettiva attivazione del servizio secondo le modalità indicate.

Condanna l'Amministrazione resistente alla refusione in favore dei ricorrenti delle spese di giudizio che liquida in € 1.500,00 oltre IVA e CPA e spese generali.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2020, tenutasi da remoto in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere

Filippo Dallari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Filippo Dallari**

**IL PRESIDENTE**  
**Maddalena Filippi**

**IL SEGRETARIO**