



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta da:

ANNALISA DI PAOLANTONIO	Presidente Rel.
CATERINA MAROTTA	Consigliere
DARIO CONTE	Consigliere
ILEANA FEDELE	Consigliere
GIOVANNI MARIA ARMONE	Consigliere

Oggetto:

Impiego pubblico - Enti locali - buoni pasto
--

Ud.20/01/2026 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 13605/2022 R.G. proposto da:

██████████ rappresentato e difeso dagli avvocati ██████████
██████████

-ricorrente-

contro

COMUNE DI MANDURIA, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████

-controricorrente-

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO DI LECCE SEZIONE
DISTACCATA DI TARANTO n. 71/2022 depositata il 07/02/2022.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 20/01/2026
dal Presidente relatore dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. CARMELO
CELENTANO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;



udito l'avvocato [REDACTED]

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Lecce, Sezione distaccata di Taranto, ha accolto l'appello del Comune di Manduria e, in riforma della sentenza del Tribunale di Taranto, ha rigettato integralmente la domanda proposta nei confronti dell'ente territoriale da [REDACTED] volta ad ottenere l'equivalente economico di 390 buoni pasto, asseritamente maturati nel periodo febbraio 2007/28 febbraio 2012.

2. La Corte territoriale, respinta l'eccezione di prescrizione, ha ritenuto infondata nel merito la domanda e ha escluso l'asserito inadempimento del Comune agli obblighi imposti dalla contrattazione collettiva, rilevando che la stessa non ha attribuito ai dipendenti un diritto soggettivo al pagamento del buono pasto, avendo solo previsto la facoltà del singolo ente territoriale di istituire, previo confronto con le organizzazioni sindacali e compatibilmente con le risorse disponibili, il servizio mensa o, in alternativa, di corrispondere il buono sostitutivo.

Ha ritenuto chiara in tal senso la disciplina dettata dagli artt. 45 e 46 del CCNL 14 settembre 2000 per il personale del comparto Regioni e autonomie locali ed ha aggiunto che il ricorrente non aveva dimostrato la disponibilità da parte del Comune delle risorse finanziarie necessarie per l'istituzione del servizio.

3. Per la cassazione della sentenza [REDACTED] [REDACTED] ha proposto ricorso sulla base di un unico motivo, al quale ha opposto difese il Comune di Manduria con controricorso, illustrato da memoria ex art. 380 bis 1 c.p.c.

4. Con ordinanza interlocutoria n. 20450/2025 la causa, inizialmente avviata alla definizione in adunanza camerale, è stata rinviata a nuovo ruolo in ragione della rilevanza nomofilattica della questione inerente



all'interpretazione delle clausole contrattuali sopra richiamate nonché di quella, più generale, concernente la distribuzione degli oneri di allegazione e prova nei casi in cui l'insorgenza del diritto fatto valere in giudizio sia espressamente subordinata dalla contrattazione collettiva alla disponibilità delle necessarie risorse finanziarie.

5. L'Ufficio della Procura Generale ha depositato requisitoria scritta, ulteriormente illustrata nel corso della discussione orale, ed ha concluso per il rigetto del ricorso.

6. Il ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso denuncia, con un unico motivo, la violazione e falsa applicazione degli artt. 1362, 1363, 1218 e 2697 c.c. in relazione agli artt. 45 e 46 del CCNL 14/9/2000 per il personale del comparto enti locali e assume, in sintesi, che ha errato la Corte territoriale nell'escludere il diritto soggettivo del dipendente a percepire il buono pasto in presenza delle condizioni di orario richieste dalla stessa contrattazione collettiva. Sostiene il ricorrente che l'art. 45 del citato CCNL, nella parte in cui prevede che gli enti in relazione alle risorse disponibili «possono istituire mense di servizio o in alternativa..... attribuire al personale buoni pasto sostitutivi previo confronto con le organizzazioni sindacali», va interpretato nel senso che l'obbligazione deve essere in ogni caso adempiuta e la scelta riguarda unicamente le modalità, nel senso che è rimessa all'ente la decisione tra l'istituzione del servizio mensa o l'attribuzione del *ticket*. Aggiunge che la diversa interpretazione fatta propria dalla Corte territoriale finisce per mortificare del tutto le esigenze del personale che, per esclusive ragioni di servizio e per volontà datoriale, è costretto a prestare attività lavorativa anche nelle ore pomeridiane. Lamenta ancora l'erroneità della pronuncia quanto al riparto degli oneri probatori e rileva che, in ragione del principio della «vicinanza della



prova», l'impossibilità per ragioni finanziarie di predisporre il servizio mensa e di erogare i buoni pasto doveva essere dimostrata in giudizio dall'ente locale.

2. Il ricorso non può trovare accoglimento.

3. Per i dipendenti del comparto Regioni ed Autonomie locali l'istituzione del servizio mensa e la corresponsione dei buoni pasto sostitutivi dello stesso sono disciplinate, *ratione temporis*, dall'art. 45 del CCNL 14.9.2000, applicabile alla fattispecie oggetto di causa.

La disposizione in parola prevede, al comma 1 e per quel che qui rileva, che *«Gli enti, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, possono istituire mense di servizio o, in alternativa, secondo le modalità indicate nell'art. 46, attribuire al personale buoni pasto sostitutivi, previo confronto con le organizzazioni sindacali»*.

La disciplina è rimasta nella sostanza invariata anche all'esito della disapplicazione disposta dal CCNL 16.11.2022, che l'ha sostituita con quella dettata dall'art. 35, il cui primo comma ricalca il testo previgente, al quale è sovrapponibile quanto alla previsione delle condizioni che devono ricorrere per l'istituzione del servizio (recita, infatti, il citato art. 35: *Gli enti, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, possono istituire un servizio di mensa o, in alternativa, attribuire al personale buoni pasto sostitutivi, previo confronto con le organizzazioni sindacali.*).

3.1. Diversamente si esprimeva, invece, il d.P.R. 25 giugno 1983 n. 347, di recepimento dell'accordo 29 aprile 1983 per il personale degli enti locali, il cui art. 12, stabiliva che *«Al fine di agevolare la realizzazione delle forme di organizzazione del lavoro e le maggiori disponibilità richieste agli operatori, gli enti si impegnano ad istituire, ove necessario e possibile, mense di servizio secondo modalità e criteri da concordarsi attraverso gli accordi decentrati.»*.



3.2. Il tenore letterale della clausola oggetto di interpretazione non è tale da sorreggere la tesi sostenuta dal ricorrente, secondo cui, fermo il diritto del dipendente ad usufruire del trattamento assistenziale, la facoltatività concessa all'ente riguarderebbe unicamente le modalità di adempimento dell'obbligazione, ossia la scelta fra l'istituzione della mensa aziendale o la corresponsione del buono pasto sostitutivo del servizio.

Si tratta, infatti, di un'esegesi che mortifica del tutto il significato delle parole utilizzate nella disposizione in rilievo e perviene ad un esito interpretativo non rispettoso della volontà delle parti stipulanti, chiaramente indirizzata a bilanciare la tutela del lavoratore pubblico con le esigenze di carattere finanziario dell'amministrazione locale.

3.3. Quanto al primo aspetto basterà sottolineare che il verbo servile "possono" utilizzato dalle parti collettive si collega ad entrambi i predicati verbali che figurano nella disposizione, e, quindi, prima ancora che all'attribuzione del buono pasto, significativamente qualificato come sostitutivo, alla istituzione stessa del servizio, che, di conseguenza, non è prevista come obbligatoria, bensì come frutto di una scelta discrezionale della Pubblica Amministrazione, condizionata dalla disponibilità delle necessarie risorse nonché dal previo confronto sindacale.

E', poi, significativo rimarcare la differenza dei termini utilizzati rispetto a quelli che figurano nella disciplina antecedente alla contrattualizzazione dell'impiego pubblico, che conteneva un preciso impegno a carico dell'ente territoriale, impegno al quale non fa cenno alcuno la clausola oggetto di interpretazione che, lo si ribadisce, prevede la sola possibilità dell'istituzione, alla quale è poi condizionata anche la previsione della obbligazione alternativa della corresponsione del buono pasto.

D'altro canto è agevole osservare che se la contrattazione collettiva avesse voluto assicurare al dipendente, sempre ed in ogni caso, la possibilità di usufruire o della mensa aziendale o del *ticket* di valore equivalente, la disposizione sarebbe stata diversamente formulata, con la



previsione espressa del diritto ad ottenere l'una o l'altra prestazione, e non avrebbe avuto senso alcuno, nel contesto dell'intera disciplina contrattuale, il richiamo alla disponibilità delle risorse, atteso che lo stesso contratto collettivo, al successivo art. 46, prevede una equivalenza dei costi a carico dell'ente locale per l'adempimento delle obbligazioni alternative (recita, infatti, l'art. 46 « *Il costo del buono pasto sostitutivo del servizio di mensa è pari alla somma che l'ente sarebbe tenuto a pagare per ogni pasto, ai sensi del comma 4 dell'articolo precedente* », che a sua volta prevede che « *Il dipendente è tenuto a pagare, per ogni pasto, un corrispettivo pari ad un terzo del costo unitario risultante dalla convenzione, se la mensa è gestita da terzi, o un corrispettivo pari ad un terzo dei costi dei generi alimentari e del personale, se la mensa è gestita direttamente dall'ente.*»).

La previsione di compatibilità dei costi con le risorse finanziarie a disposizione dell'ente si giustifica, pertanto, proprio in ragione del carattere non assoluto, bensì condizionato, di entrambe le obbligazioni alternative.

3.4. In via conclusiva, i plurimi argomenti evidenziati nei punti che precedono inducono il Collegio a ritenere che la disposizione contrattuale debba essere interpretata, come sollecitato dall'ufficio della Procura Generale, nei medesimi termini già indicati da questa Corte in relazione all'analoga disciplina dettata per il comparto sanità dall'art. 29 del CCNL 20 settembre 2001, in ordine alla quale si è detto che «con la formula adottata (*«Le aziende, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, possono istituire mense di servizio o, in alternativa, garantire l'esercizio del diritto di mensa con modalità sostitutive...»*) la disposizione contrattuale citata indica immediatamente che non viene direttamente costituito alcun diritto a favore dei dipendenti, né quanto all'istituzione del servizio, né alle modalità sostitutive, essendo rimessa la relativa determinazione alle



aziende, compatibilmente con le risorse disponibili» (Cass. n. 25622/2023 che a sua volta richiama un orientamento già espresso da Cass. n. 16736/2012 e da Cass. n. 25192/2013).

3.5. L'esegesi della contrattazione collettiva che la Corte territoriale ha posto a fondamento della pronuncia di rigetto della domanda si sottrae, dunque, alle critiche mosse dal ricorrente e tanto basta per respingere il ricorso, giacché, una volta esclusi il diritto soggettivo del dipendente all'istituzione del servizio e la correlata obbligazione dell'ente territoriale, diviene irrilevante la questione inerente all'onere di allegazione e prova delle disponibilità finanziarie, essendo incontestato fra le parti che la realizzazione delle condizioni richieste dalla disciplina contrattuale si è avuta solo a partire dal marzo 2012.

4. La novità della questione giuridica attinente all'interpretazione del citato art. 45 CCNL 14.9.2000 per il personale del comparto Regioni ed Autonomie Locali, giustifica l'integrale compensazione fra le parti delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa integralmente fra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20/01/2026.

Il Presidente estensore
Annalisa Di Paolantonio

