



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta da:

Caterina Marotta	Presidente
Dario Conte	Consigliere
Gualtiero Michelini	Consigliere
Salvatore Casciaro	Consigliere
Giovanni Maria Armone	Consigliere Rel.

Oggetto:

PUBBLICO	
IMPIEGO	-
LAVORI	
SOCIALMENTE	
UTILI	-
NATURA	
SUBORDINATA	
DEL	
RAPPORTO	-
CONDIZIONI	

Ud.10/09/2026 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 14711/2023 R.G. proposto da:

██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ nella
qualità di eredi di ██████████ ██████████ rappresentati e difesi
dall'avvocato ██████████;

-ricorrenti-

contro

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

-controricorrente-

nonché contro

REGIONE LAZIO, INPS - ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE,
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

-intimati-



avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 4756/2022 depositata il 22/12/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 10/09/2026 dal Consigliere Giovanni Maria Armone.

FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso depositato il 2 novembre 2016, [REDACTED] ha convenuto in giudizio davanti al Tribunale di Rieti il Comune di Antrodoto, la Regione Lazio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps, esponendo di aver lavorato per il Comune di Antrodoto dall'11 novembre 1996 al 28 febbraio 2015 come lavoratore socialmente utile (LSU) sulla base di uno specifico progetto costantemente e continuativamente rinnovato, ma che le mansioni in concreto assegnate e svolte esulavano del tutto dal progetto.

Secondo il ricorrente, la violazione delle norme sul progetto di LSU, unitamente al fatto che era stato stabilmente inserito nell'organizzazione lavorativa dell'ente, giustificava il riconoscimento, ex art. 2126 c.c., delle differenze stipendiali tra quanto percepito come LSU e il trattamento economico spettante per i dipendenti dell'ente.

[REDACTED] ha chiesto pertanto la condanna in solido delle Amministrazioni convenute al pagamento delle differenze retributive, nella misura specificata in ricorso, nonché la regolarizzazione della sua posizione contributiva presso l'Inps.

Il Tribunale di Rieti ha rigettato le domande e la Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 4756/2022, pubblicata il 22 dicembre 2022, ha respinto l'appello proposto [REDACTED] nel frattempo deceduto.

2. Per la cassazione della sentenza di secondo grado, ricorrono [REDACTED] e [REDACTED] in qualità di eredi dell'originario ricorrente, con ricorso affidato a quattro motivi.

Il Comune di Antrodoto resiste con controricorso.



Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è costituito al solo fine di partecipare all'eventuale pubblica udienza.

La Regione Lazio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps sono rimasti intimati.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti denunciano, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza impugnata per avere la Corte d'appello omissa di pronunciarsi sul motivo d'appello D3 con cui [REDACTED] aveva contestato il capo della sentenza di primo grado che aveva escluso l'estraneità delle mansioni in concreto svolte rispetto al progetto di riferimento.

Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti denunciano, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza impugnata per avere la Corte d'appello respinto il motivo d'appello D3 con una motivazione oggettivamente inidonea a far comprendere l'*iter* logico seguito.

1.1. I primi due motivi meritano di essere trattati congiuntamente, in quanto attengono entrambi al motivo d'appello rubricato come D3, su cui, secondo i ricorrenti, la Corte d'appello avrebbe omissa di pronunciarsi o, in subordine, avrebbe reso una motivazione oggettivamente inidonea a far comprendere l'*iter* logico seguito.

I motivi sono infondati.

1.1.1. Quanto al vizio di omessa pronuncia, è vero che la Corte territoriale non ha esaminato separatamente il motivo d'appello D3, concernente la statuizione di prime cure, secondo cui il ricorso originario difetterebbe di adeguate allegazioni in ordine alle mansioni svolte e all'asserito sviamento dal progetto.

Nondimeno, tale profilo è stato implicitamente esaminato dalla Corte territoriale.



Infatti, a pag. 3 della sentenza impugnata, la Corte d'appello di Roma ha riportato i contenuti della decisione del Tribunale di Rieti, precisando che il giudice di primo grado aveva bensì parlato di un difetto di allegazione, ma aveva anche svolto l'istruttoria orale, giungendo a escludere, sulla base delle testimonianze acquisite, lo svolgimento da parte [REDACTED] di attività diverse da quelle indicate in progetto.

Nell'aderire quindi alla ricostruzione del giudice di primo grado, esposta in questi termini, la Corte d'appello ha implicitamente ma chiaramente motivato sul motivo d'appello D3, escludendo che la sentenza di primo grado fosse giunta al rigetto della domanda sulla base del solo difetto di allegazione.

Non può dunque parlarsi di omessa pronuncia, poiché tale vizio è riscontrabile solo quando l'oggetto del motivo d'appello sia stato del tutto ignorato dal giudice di merito e non quando, come nella specie, su di esso vi sia stata una motivazione, sia pur sintetica e non rispettosa dell'ordine formale di esposizione dei motivi contenuto nell'atto d'appello.

1.1.2. Neppure può dirsi, venendo all'esame del secondo motivo, che la motivazione qui riassunta sul motivo d'appello D3 sia incomprensibile, come adombrano i ricorrenti.

Nel sottolineare che il giudice di primo grado aveva svolto istruttoria orale, sulla cui base era giunto a escludere deviazioni dal progetto, la Corte d'appello ha evidentemente inteso confutare la tesi esposta nel motivo d'appello D3, secondo cui il Tribunale reatino sarebbe giunto al rigetto della domanda solo per un difetto di allegazione contenuto nel ricorso originario.

La motivazione è dunque adeguata e si sottrae anche alla seconda censura mossa.

2. Con il terzo motivo di ricorso, i ricorrenti denunciano, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e la falsa



applicazione dell'articolo 2126 c.c., per avere la Corte d'appello escluso l'applicabilità di tale disposizione anche in caso di difformità del lavoro socialmente utile rispetto al progetto, determinata dallo stabile inserimento nell'organizzazione dell'ente e dalla sua adibizione a servizi rientranti nei fini istituzionali dell'amministrazione.

Secondo l'impostazione dei ricorrenti, i requisiti della difformità delle mansioni svolte al progetto e dello stabile inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente sarebbero «*species* dello stesso *genus*, ovvero quello della difformità della prestazione di lavoro socialmente utile rispetto al progetto, categoria più ampia correttamente elaborata dalla giurisprudenza, nella quale devono ricomprendersi tutte quelle situazioni di fatto che impongono al lavoratore uno sviamento dall'impegno, dal contenuto e dall'orario, propri del lavoro socialmente utile» (pag. 18 del ricorso per cassazione).

2.1. Tale impostazione, non priva di tautologie, non può essere condivisa.

Nella giurisprudenza di questa Corte, è costante l'affermazione per cui il rapporto dei lavoratori socialmente utili, pur di matrice assistenziale, può celare un rapporto di lavoro subordinato e giustificare l'applicazione, in questo caso, dell'art. 2126, secondo comma, c.c.

Sarebbe pertanto erronea una decisione che escludesse in radice tale possibilità e che, in presenza di adeguate allegazioni, omettesse di procedere a un accertamento di fatto sulla sussistenza della subordinazione (v. Cass., Sez. L, Ordinanza n. 9110 del 10/04/2026).

Ai fini di tale accertamento, tuttavia, è corretta l'affermazione della Corte d'appello, secondo cui è necessario che i due requisiti sopra evidenziati – ossia la deviazione dal progetto assegnato e lo stabile inserimento nell'organizzazione dell'ente – siano compresenti, non potendo risolversi l'uno nell'altro.



In particolare, la tesi dei ricorrenti, secondo cui lo stabile inserimento nell'organizzazione dell'Amministrazione sarebbe di per sé sufficiente a qualificare il rapporto in termini di subordinazione, confligge con la ormai costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'applicazione delle regole sulla subordinazione e dell'art. 2126 c.c. presuppone che la prestazione resa presenti di fatto una radicale difformità dal progetto (Cass. 5896 del 2020 n. 17101 del 2017; v. da ultimo Cass., Sez. L, Ordinanza n. 14834 del 18/05/2026).

Lo sviamento dal progetto costituisce in altri termini un prerequisito essenziale, anche se non sufficiente: in assenza di esso è precluso ogni ulteriore accertamento, mentre l'accertato sviamento richiede comunque che la prestazione di fatto resa sia avvenuta secondo modalità che presuppongono lo stabile inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente.

2.2. In tal senso va letta l'ordinanza di questa Corte n. 17101 del 2017, che pure i ricorrenti adducono a sostegno della loro tesi.

Tale pronuncia ha composto un contrasto di giurisprudenza, facendo prevalere l'orientamento secondo cui la radicale difformità dal progetto dell'attività svolta ben può giustificare la qualificazione del rapporto, sempre che la prestazione lavorativa in concreto svolta sia in tutto sovrapponibile a quella degli altri dipendenti (v. anche Cass., Sez. L, Ordinanza n. 3504 del 07/02/2024, Ordinanza n. 9110 del 10/04/2026).

In tali decisioni, questa Corte, chiamata a confrontarsi con provvedimenti di merito che avevano aderito all'orientamento poi sconfessato, ha ribadito che la radicale difformità dal progetto costituisce requisito imprescindibile.

Nel caso odierno, i giudici di merito hanno accertato, con apprezzamento di fatto insindacabile in questa sede, che [REDACTED] non



aveva svolto un'attività difforme dal progetto e tanto è da considerare sufficiente a escludere la subordinazione.

3. Con il quarto motivo di ricorso, i ricorrenti denunciano, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., la violazione e la falsa applicazione del d.l. 4 settembre 1987, n. 366, convertito con modificazioni nella legge 3 novembre 1987, n. 452; del d.m. 18 maggio 1988; dell'art. 14 del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni nella legge 19 luglio 1994, n. 451; del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, art. 14, comma 2; del d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, convertito nella legge 28 novembre 1996, n. 608; del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468; della legge 24 giugno 1997, n. 196; del d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81; della legge 28 dicembre 2001, n. 448; della legge 17 maggio 1999, n. 144; della legge 23 dicembre 2000, n. 388; del d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150; di ogni altra norma e principio in materia di utilizzo dei lavoratori socialmente utili con abusivo inserimento di fatto degli stessi nell'ambito dell'organizzazione pubblicistica dell'ente per il quale prestano servizio; nonché dell'art. 2126 c.c., per avere la Corte d'appello di Roma escluso il superamento del limite massimo di durata della prestazione LSU, rinnovata continuativamente per 19 anni sul presupposto della legittimità di una sua proroga potenzialmente illimitata se attuata mediante il rinnovo del medesimo e originario progetto.

3.1. Il motivo si articola in due distinte doglianze.

4. In primo luogo, i ricorrenti cercano di confutare l'affermazione della Corte d'appello, secondo cui il proprio dante causa non avrebbe mai presentato una domanda risarcitoria, ulteriore rispetto a quella fondata sull'art. 2126 c.c.

Nel farlo, però, i ricorrenti, si limitano a richiamare un passaggio del ricorso in appello del proprio dante causa, nel quale si sarebbe sottolineata l'illogicità della sentenza di primo grado, con cui il



Tribunale di Rieti aveva escluso la proposizione di una domanda risarcitoria, ma non spiegano se e dove, nel ricorso introduttivo, la domanda di risarcimento fosse stata effettivamente presentata.

Ciò rende inammissibile la doglianza, che si profila più che altro come una puntualizzazione volta a escludere che il ricorso [REDACTED] fosse originariamente diretto a far applicare al caso dei LSU la normativa eurounitaria sulla proroga dei contratti a termine.

5. Sotto altro aspetto, il quarto motivo si incentra sulla asserita illegittimità della reiterazione dei progetti di LSU, quando essa abbia determinato una prosecuzione di essi oltre il termine di dodici mesi fissato dalle normative che si sono succedute, prima in materia di lavori di pubblica utilità (LPU), poi di lavori socialmente utili (LSU).

Anche da questo angolo visuale il motivo deve essere disatteso, ancorché la motivazione della sentenza impugnata richieda alcune precisazioni.

6. Il precedente più completo in materia di reiterazione di progetti per lavori di pubblica utilità o socialmente utili è tuttora costituito da Cass., Sez. L, Sentenza n. 13472 del 30/06/2016, ampiamente citata dalla Corte territoriale sulla base di una lettura che i ricorrenti considerano errata.

Ora, in tale pronuncia si è affermato che la durata dei progetti per LSU/LPU, stabilita per legge e solitamente annuale, comporta l'inserimento del prestatore nello specifico progetto per la cui attuazione si instaura il rapporto, sicché, anche in caso di differenti progetti succedutisi senza soluzione di continuità presso lo stesso ente, il rapporto giuridico non ha il carattere dell'unicità né si realizza la sua prosecuzione "*tout court*", salvo il solo caso della proroga del medesimo progetto in atto, senza che, in senso contrario, rilevi l'attivazione, da parte dell'ente utilizzatore, di un progetto per LSU dopo quello originario per LPU, in quanto ciascuno di tali progetti,



avviato sulla base di uno specifico procedimento amministrativo autorizzatorio, è da considerarsi comunque distinto e autonomo.

Tali principi portano a ritenere conforme a diritto la sentenza oggi impugnata dagli eredi [REDACTED] visto che la Corte territoriale, proprio riportando i brani della sentenza n. 13472 del 2016, ha escluso che il susseguirsi di progetti dia luogo a un unico rapporto, sul quale misurare il rispetto dei termini di durata del progetto fissati dalla legge.

È vero che la sentenza impugnata, in un passaggio, ha escluso che si siano succeduti più progetti e ha parlato di proroghe dell'unico progetto originario: «non si sono succeduti più progetti, uno diverso dall'altro, ma si è di fronte ad un unico progetto che è stato più volte prorogato, mantenendo inalterati il contenuto, l'orario e le modalità della prestazione lavorativa resa dall'appellante e tali proroghe non sono state specificamente impugnate per vizi procedurali o per difetto di "sbocchi occupazionali", né rispetto alle stesse è stata avanzata alcuna pretesa risarcitoria per arbitraria reiterazione, sicché il rapporto deve ritenersi unitario con esclusione, anche sotto questo profilo e contrariamente a quanto sostenuto nel gravame, dell'applicabilità dell'art. 2126 comma 2 c.c.».

È tuttavia da ritenere che la Corte d'appello di Roma, pur impropriamente utilizzando la parola "proroghe" in luogo di "rinnovi" o "reiterazione", anche qui riprendendo e condividendo i contenuti della decisione di prime cure del Tribunale di Rieti abbia in realtà avuto ben presente che «l'indicazione di un unico rinnovo (*rectius*, proroga) semestrale, previsto dal d.lgs. 81/2000, riguardi la durata del singolo (anche qui, *rectius*, proroga) e non la durata massima dei rinnovi complessivi» (pag. 4, righe 7-9 della sentenza impugnata).

Alla luce di questa precisazione, meglio si intende il richiamo a Cass. n. 13472 del 2016 e al fatto che, secondo quella pronuncia, la



reiterazione di progetti di LSU non dà di per sé luogo a un rapporto unitario, sul quale misurare la conformità alla durata legale.

I progetti restano separati e, per ciascuno di essi, occorrerà stabilire se siano stati rispettati i termini di durata massima previsti dalla legge, non potendosi desumerne una violazione dal semplice fatto che, nel complesso, i rapporti del lavoratore con l'ente superano l'anno o il semestre.

Come precisato da Cass. n. 13472 del 2016, peraltro in conformità ai numerosi precedenti in materia di LPU e LSU, un margine di applicazione dell'art. 2126 c.c. si apre, oltre che nell'ipotesi di deviazione radicale dal progetto e inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente, anche quando l'originario progetto sia prorogato oltre la durata legale. In tal caso, infatti, per un periodo più o meno lungo, l'attività lavorativa svolta dal LPU/LSU è priva della copertura del progetto, sicché è possibile per il lavoratore chiedere ai sensi dell'art. 2126 un compenso per le prestazioni rese oltre la scadenza annuale del contratto LPU.

Anche in tale ipotesi, però, il lavoratore ha l'onere di dimostrare, oltre all'illegittimità delle proroghe, la estraneità delle mansioni svolte rispetto all'attività di progetto e dunque il loro ricadere nella disciplina del lavoro subordinato. Solo in tal caso, infatti, si giustifica l'applicazione di una norma – quella dell'art. 2126, secondo comma, c.c. – poste a tutela del diritto al compenso del lavoratore subordinato il cui rapporto si sia instaurato secondo modalità viziate.

Alla luce di quanto appena esposto, si comprende perché, nel caso esaminato da Cass. n. 13472 del 2016, la Corte di legittimità si sia determinata ad accogliere il ricorso del lavoratore: il giudice di merito aveva escluso che, anche in caso di prosecuzione del lavoro socialmente utile oltre il termine di legge e in assenza di nuovi progetti, fosse astrattamente possibile riconoscere la tutela dell'art. 2126 e



aveva respinto le richieste istruttorie volte ad accertare che, nel periodo di proroga illegittima, le mansioni assegnate al lavoratore fossero diverse per contenuto ed orario rispetto alla prestazione di pubblica utilità.

Ben diversa è stata la situazione riguardante [REDACTED]

La sua originaria pretesa di applicazione dell'art. 2126 c.c. e le doglianze contenute nel quarto motivo non si fondano sulla avvenuta prosecuzione del progetto oltre il termine legale e dunque su una presunta attività lavorativa svolta [REDACTED] senza la copertura di un progetto, ma sul presupposto che l'Amministrazione non possa superare il termine legale neppure affidando al lavoratore successivi regolari progetti.

Con queste precisazioni, la sentenza impugnata deve essere allora confermata, avendo essa in sostanza rilevato la mancata dimostrazione, da parte [REDACTED] non solo di una deviazione radicale dal progetto dell'attività da lui svolta, ma anche dell'esistenza di periodi lavorativi non coperti da un progetto o coperti da una proroga o un rinnovo irregolari.

7. Il ricorso va in conclusione respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore del controricorrente, come da dispositivo.

Nulla va disposto sulle spese nei confronti delle Amministrazioni rimaste intime.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti al pagamento in favore del controricorrente delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 4.000 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge.



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 dei ricorrenti principali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 settembre 2026.

La Presidente
(Caterina Marotta)

