

EE-3/07



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente Aggiunto -
- Dott. Paolo VITTORIA-Presidente di sezione -
- Dott. Roberto Michele TRIOLA - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -
- Dott. Francesco TRIFONE - Consigliere -
- Dott. Guido VIDIRI - Rel. Consigliere -
- Dott. Mario CICALA - Consigliere -
- Dott. Salvatore SALVAGO - Consigliere -
- Dott. Aldo DE MATTEIS - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

DE LUCA CARMELO, CICCHETTI CARMINE, GUARINO ROCCO,
 PANDOLFI ANTONIO, DONATO FABIO, PESCE ANTONIO, AVERSA
 FRANCESCO, IANNIBELLI ANTONIO, SANGINETO SALVATORE,
 PAONESSA DOMENICO, ALESSANDRIA FRANCESCO, ALESSANDRIA
 MARIO, GUGLIOTTA FRANCESCO, elettivamente domiciliati
 in ROMA, VIA DELLA GIULIANA 66, presso lo studio
 dell'avvocato BEATRICE SCARFO', rappresentati e difesi
 dall'avvocato COSIMO FORTUNATO, giusta delega a

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLI - ESENTE DIRITTI

Oggetto
Lavoro

R.G.N. 10839/04

13653/04

Cron. 3

Rep.

Ud.07/12/06

2006

2641



marginie del ricorso;

- **ricorrenti** -

contro

COMUNE DI CASTROVILLARI, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA NOMENTANA 60, presso lo studio dell'avvocato GIOVANNI VINCENZO PLACCO, rappresentato e difeso dall'avvocato ENZO FRANCO FILARDI, giusta delega a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

nonchè contro

REGIONE CALABRIA;

- **intimata** -

e sul 2° ricorso n° 13653/04 proposto da:

REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, LUNGOTEVERE DEI MELLINI 10, presso lo studio dell'avvocato DANIELA MAURELLI, rappresentata e difesa dall'avvocato GIUSEPPE NAIMO, giusta delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- **controricorrente e ricorrente incidentale** -

contro

ALESSANDRIA FRANCESCO, ALESSANDRIA MARIO, AVERSA FRANCESCO, CICCHETTI CARMINE, DE LUCA CARMELO, DONATO



FABIO, GUARINO ROCCO, GUGLIOTTA FRANCESCO, IANNIBELLI
ANTONIO, PANDOLFI ANTONIO, PAONESSA DOMENICO, PESCE
ANTONIO, SANGINETO SALVATORE, ZICARI SERGIO, COMUNE DI
CASTROVILLARI;

- intimati -

avverso la sentenza n. 92/04 della Corte d'Appello di
CATANZARO, depositata il 29/01/04;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 07/12/06 dal Consigliere Dott. Guido
VIDIRI;

udito l'Avvocato Giuseppe NAIMO;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.
Domenico IANNELLI che ha concluso per il rigetto del
primo motivo del ricorso incidentale (AGO), rinvio per
il resto ad una sezione semplice.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 2 febbraio 2002 Carmine Cicchetti, Carmelo De Luca e gli altri litisconsorti in epigrafe esponevano che l'amministrazione comunale di Castrovillari, con atto deliberativo reso dall'organo esecutivo il 30 novembre 1995, aveva disposto il loro impiego per la realizzazione del « progetto per lavori socialmente utili » relativo alla predisposizione del servizio parcheggi a pagamento per l'iniziale durata di dodici mesi, successivamente prorogato con delibera del 20 novembre 1997 per ulteriori dodici mesi. Aggiungevano di avere beneficiato dell'emolumento mensile pari a lire trecentomila erogato dalla Regione Calabria, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 18/1996 sino al maggio 1997, mentre successivamente non avevano ricevuto più nulla per la stessa causale. Chiedevano, pertanto, al giudice del lavoro, ritenendo la giurisdizione dello stesso, la condanna della suddetta Regione al pagamento degli emolumenti mensili non corrisposti sino al mese di dicembre 1998, corrispondente alla durata del progetto ovvero, in subordine, instavano perchè al pagamento delle suddette somme venisse dichiarato tenuto il Comune di Castrovillari, con conseguente sua condanna al relativo pagamento.

Dopo la costituzione del contraddittorio, il Tribunale di Castrovillari rigettava il ricorso e compensava le spese.

Giusto De Luca

Avverso tale sentenza proponevano appello gli originari ricorrenti e, dopo la costituzione della Regione Calabria e del Comune di Castrovilari, la Corte d'appello di Catanzaro, con sentenza del 29 gennaio 2004, rigettava il gravame e compensava le spese. Nel pervenire a tale conclusione la Corte territoriale rilevava in primo luogo che doveva riconoscersi la giurisdizione del giudice ordinario per non configurare il rapporto dei lavoratori socialmente utili un rapporto di pubblico impiego.

Nel merito osservava poi che la legge regionale 18 del 1996 prevedeva all'art. 2 la concessione di contributi alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che predisponavano progetti per l'impiego in lavori socialmente utili di determinate categorie di lavoratori, al fine <di conseguire le finalità di cui alla presente legge>. Il contributo di cui all'art. 4 della stessa legge era poi finalizzato all'incremento della attività lavorativa del singolo lavoratore. Le norme regionali non prevedevano affatto che i contributi dovevano essere concessi alle amministrazioni pubbliche ovvero all'ente proponente ; detti contributivi non entravano poi affatto a far parte del compenso spettante al lavoratore, non essendo in alcun modo collegati all'espletamento di attività lavorativa ulteriore rispetto a quella originariamente stabilita ; viceversa di detto compenso facevano parte integrale

Giuseppe V. V.

le somme di cui al comma 2 dell'art. 8 della legge n. 468 del 1997, volto a prevedere « nel caso di impegno per un orario superiore, entro il limite del normale orario contrattuale» un «importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativo al livello retributivo iniziale, calcolato detraendo le ritenute previdenziali ed assistenziali previste per i dipendenti che svolgono attività analoghe presso il soggetto utilizzatore». In relazione però a tale compenso i lavoratori non avevano formulato alcuna espressa domanda nel ricorso introduttivo e, conseguentemente, la produzione documentale allegata in appello doveva ritenersi assolutamente inconferente.

Avverso tale sentenza Carmine Cicchetti e gli altri litisconsorti propongono ricorso per cassazione, affidato ad un unico articolato motivo.

Giulio L'Esposito

Resistono con controricorso il Comune di Castrovillari nonché la Regione Calabria, che spiega anche ricorso incidentale deducendo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Ai sensi dell'art. 335 c.p.c. il ricorso principale e quello incidentale vanno riuniti perchè proposti ambedue avverso una medesima sentenza.

Con ricorso principale il Cicchetti e gli altri litisconsorti deducono violazione della legge regionale n. 18 del 1996, dell'art. 14 comma 4 del d.l. 299 del 1994, convertito nella legge n.451 del

1994, nonchè carente ed insufficiente motivazione in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c. In particolare lamentano che il giudice d'appello è incorso in un palese errore nel reputare il contributivo integrativo reclamato, e di cui alla legge regionale n.18 del 1996, cosa diversa dal compenso indicato dal comma 2 della legge 468 del 1997, <laddove il suddetto contributo era previsto dall'art. 14, comma 4, del d. l. n. 299 del 1994, convertito nella legge n. 451 del 94, di cui la legge regionale era solo momento di attuazione>. Normativa quest'ultima che, rapportando il contributo integrativo dell'assegno mensile di lire 800.000 ad una maggiore quantità di lavoro espletato, induceva a configurare la posizione del lavoratore come integratrice di un diritto soggettivo nei confronti dell'ente proponente (o utilizzatore del progetto) dei lavori socialmente utili nonchè nei confronti dell'ente che *ope legis* assume l'onere dell'erogazione.

Giuseppe Costa

Con il primo motivo del ricorso incidentale la Regione Calabria lamenta violazione degli artt. 1, 112, 409 e 360 comma 1, nn. 1, 4 e 5 c.p.c. ; artt. 63 e 69 d. lgs. 165/01 ; artt. 29 R.D. 26 giugno 1924 n. 1054 e 2 e 7 legge 6 dicembre 1971 n.1034, e legge regionale 18 del 1996, assumendo al riguardo che detta legge ascrive esclusivamente in capo alle amministrazioni la facoltà di chiedere il finanziamento sicchè risultava evidente che i

lavoratori non vantavano alcun diritto soggettivo nei riguardi dell'ente regionale ma solo interessi legittimi, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo circa la legittimità della condotta di detto ente anche in relazione all'avvenuta esclusione del progetto da quelli finanziabili.

Con il secondo motivo il ricorrente incidentale ribadisce la infondatezza nel merito della pretesa dei lavoratori sul presupposto che la domanda stessa non aveva avuto ad oggetto l'importo integrativo previsto dalla legislazione statale di settore succedutasi nel tempo e che la legislazione regionale non riconosceva affatto ai lavoratori un diritto soggettivo all'emolumento.

Per evidenti motivi di antecedenza logica deve esaminarsi il primo motivo del ricorso incidentale, che va rigettato perchè infondato dovendosi dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario nella presente controversia.

Per la dottrina il lavoro socialmente utile, che presenta peculiarità ben distinte dai tradizionali modelli di tutela sociale, previdenziali ed assistenziali, della disoccupazione, va equiparato ad un modello di matrice nordamericana definito di workfare, basato sull'idea che la tutela sociale al disoccupato costituisce un diritto condizionato ad una prestazione di lavoro "fuori mercato" in attività socialmente utili, oltre che ad un dovere di attivarsi personalmente per uscire dall'assistenza.

Giusto V. L.

Per la giurisprudenza, inoltre, lo stesso istituto si colloca a valle dei cd. ammortizzatori sociali (messa in mobilità dei lavoratori in esubero; collocamento in cassa integrazione; trattamento di disoccupazione) e rappresenta uno strumento innovativo per fronteggiare la disoccupazione soprattutto (ma non esclusivamente) giovanile, sì da nascere con una connotazione marcatamente previdenziale-assistenziale, tendenzialmente volta però verso forme di tirocinio giovanile e di praticantato, collocate a ridosso dell'apprendistato e del contratto di formazione e lavoro, che si collocano a loro volta a pieno titolo nell'ambito del rapporto di lavoro (cfr. al riguardo: Cass. 7 luglio 2003 n. 10651 ed, in epoca più recente, Cass., Sez Un., 30 maggio 2005 n. 11346; Cass., Sez. Un., 26 novembre 2004 n.22276).

Giulio Lupo

E una tale complessa ed articolata finalità, caratterizzante le attività socialmente utili, è attestata sotto altro versante dal trattamento economico, riconosciuto ai lavoratori, cui viene corrisposto un emolumento, prima denominato sussidio (che evoca la matrice assistenziale dell'istituto) e di poi "assegno" (che mostra invece l'evoluzione verso una forma di tirocinio/praticantato). Nell'ambito della ricca normazione sui lavori socialmente utili, ed in una ottica volta ad esaminare solo le disposizioni funzionali alla presente decisione, va ricordato come una prima tipologia di lavori socialmente utili viene regolata

dall'art. 1 bis del d.l. 28 maggio 1981 n. 244 (convertito con modificazione nella legge 390/1981), che prevede l'impiego temporaneo in attività di pubblica utilità di lavoratori titolari di un trattamento di integrazione salariale, stabilendo anche che ai lavoratori "è dovuta a carico delle amministrazioni pubbliche interessate una somma pari alla differenza tra somma corrisposta dall'Inps a titolo di integrazione salariale e il salario o stipendio che sarebbe stato percepito in costanza del rapporto di lavoro e, comunque, non superiore a quello dei lavoratori che nell'amministrazione pubblica interessata svolgono pari mansioni". Successivamente con l'art. 14 d.l. 16 maggio 1994 n. 299, convertito in l. 19 luglio 1994 n. 451, si tracciano in maniera più compiuta i connotati essenziali dell'istituto, che trovano infine un ulteriore assestamento con il d. Lgs. 28 febbraio 2000 n. 81, che integra, appunto, la disciplina previgente, mirando soprattutto ad incentivare l'avvio dei soggetti "utilizzati" verso forme di impiego stabile - anche attraverso una restrizione del campo di applicazione dell'istituto ai soli soggetti già impegnati in progetti di l.s.u. (con abrogazione dell'art. 4 del precedente decreto n. 468/1997) - e definendo gli enti utilizzatori dei lavori con espresso rinvio ai soggetti promotori dei progetti individuati dall'art. 3, 1° comma, d. Lgs. n. 468/1997. Tra tali soggetti sono inclusi (oltre

Giuseppe V. V.

gli enti pubblici economici, le società a totale o prevalente partecipazione pubblica, le cooperative sociali e loro consorzi, le aziende speciali e i consorzi forestali) le amministrazioni pubbliche e tutti gli enti pubblici non economici (nazionali, regionali e locali).

Orbene, la declaratoria della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non può - alla stregua di quanto sinora detto - essere riconosciuta sul presupposto della natura pubblica dell'ente utilizzatore o dei soggetti promotori dei progetti di l.s.u., perché "beneficiari" delle prestazioni dei lavoratori; ne' a conforto di tale soluzione può addursi che la materia dei lavori socialmente utili assume rilevanza pubblicistica perché la relativa disciplina tutela non solo gli interessi particolari dei lavoratori direttamente impegnati, ma anche e soprattutto gli interessi della collettività per rappresentare una offerta di opportunità d'inserimento professionale per fasce deboli di lavoratori. Ed invero, sulla base della normativa dettata dal d. lgs. n. 468/1997 - poi modificata come detto dal d. lgs. n. 81/2000 - le attività socialmente utili possono essere svolte per l'esecuzione di progetti attuati da enti pubblici (oltre che da soggetti privati e società miste); progetti affidabili per la loro realizzazione ad altri enti attraverso il coinvolgimento di soggetti inoccupati e disoccupati, cui vengono

Guido Volpe

riconosciuti alcuni emolumenti (condizionati alla prestazione di attività lavorative), espressamente regolati dalla legge, non in quanto oggetto di un contratto di lavoro subordinato ma come obblighi dell'ente pubblico scaturenti da un rapporto giuridico di carattere previdenziale che, come è stata evidenziato, trova fondamento nell'art. 38 Cost. perché diretto alla soddisfazione di un interesse sociale, quale quello della tutela contro la disoccupazione. E che non possa nella fattispecie in esame configurarsi l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato pubblico si evince con certezza dal complesso della legislazione in materia. Ed invero l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili non comporta la sospensione o la cancellazione dalle liste di collocamento o di mobilità (art. 8 d. lgs. n. 469/1997); il trattamento economico consiste in un emolumento che, non commisurato ex art. 36 Cost., alla quantità e qualità del lavoro svolto, è stato predeterminato in maniera fissa, dapprima, in una indennità oraria (qualificata sussidio ex art. 1, comma 3, d.l. 14 giugno 1995 n. 232, pari a lire 7.500, con un massimale di ottanta ore mensili per non più di dodici mesi; poi elevate a lire 8.000 orarie per un massimo di cento ore mensili) e di poi in una prestazione mensile (non superiore a lire 800.000 con la possibilità di un importo integrativo di questo trattamento "per le giornate di effettiva esecuzione della prestazione"); il finanziamento dei

Giulio Volpe

lavori socialmente utili è stato posto sin dall'inizio a carico del Fondo per l'occupazione (art. 14 d.l. 299/1994; art. 11 D. LGS. n. 469/1997; art. 8 d. lgs. n. 81/2000), la cui quota viene ripartita tra le Regioni (secondo criteri variati nel tempo) e che in caso di rinnovo di un rapporto, che è a termine (art. 14 d.l. n. 299/1994; art. 4 d. lgs. n. 81/2000) fa carico sullo stesso Fondo nella misura del 50%, restando l'altra metà a carico dei soggetti utilizzatori (art. 4 d. lgs. n. 81/2000). Correttamente, quindi, la dottrina giuslavoristica ha parlato nel caso in esame di un rapporto giuridico previdenziale, che viene disciplinato da una legislazione volta a garantire al lavoratore diritti, che trovano il loro fondamento nel disposto dell'art. 38 Cost.; il che impedisce al suddetto lavoratore, impegnato in attività presso le amministrazioni pubbliche, la rivendicazione nei confronti di dette amministrazioni di un rapporto di lavoro subordinato, e dei suoi conseguenziali diritti. In altri termini il lavoratore socialmente utile, svolgendo la sua attività per la realizzazione di un interesse di carattere generale, ha diritto ad emolumenti, cui non può riconoscersi natura retributiva, ma come si è già detto natura previdenziale.

Consegue da quanto sinora detto che la giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo deve essere in concreto identificata non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della

Giuseppe L. De

domanda (ossia in base alla qualificazione compiuta dall'interessato) ma alla stregua del "petitum sostanziale", individuato dagli elementi oggettivi che caratterizzano la sostanza del rapporto posto a fondamento delle pretese in base al quale i lavoratori in epigrafe hanno avanzato in questo giudizio pretese economiche nei confronti del Comune di Castrovillari e della Regione Calabria (cfr. per il criterio del petitum sostanziale *ex plurimis* : Cass., Sez. Un., 26 maggio 2004 n. 10180; Cass., Sez. Un., 27 giugno 2003 n. 10243). È stato al riguardo puntualmente osservato come nella materia previdenziale - ma anche in alcuni rapporti aventi ad oggetto prestazioni di natura assistenziale (cfr. Corte Cost. 31 maggio 1995 n. 209) - l'atto di riconoscimento della prestazione non ha carattere autoritativo, non costituisce cioè un provvedimento amministrativo in senso tecnico, perché non implica alcuna disponibilità del bene della vita che forma oggetto della situazione giuridica soggettiva del privato e non può essere definito, pertanto, che mero "atto amministrativo dichiarativo della situazione giuridica vantata dall'interessato perché è diretto ad enunciare la sussistenza di un diritto, la cui nascita è preesistente alla sua dichiarazione". Conseguenza da quanto sinora detto che - conformemente a quanto già statuito da queste Sezioni Unite (cfr. Cass., Sez. Un., 30 maggio 2005 n. 11346; Cass., Sez. Un., 22 febbraio 2005 n. 3508; Cass., Sez. Un., 26

Giustiziale

novembre 2004 n. 22276) - va dichiarata in relazione alla presente controversia la giurisdizione del giudice ordinario.

Ai sensi dell'art. 142 disp. att. c.p.c. gli atti vanno trasmessi alla Sezione lavoro di questa Corte di cassazione per l'ulteriore corso del giudizio e specificamente per l'esame del ricorso principale e del secondo motivo del ricorso incidentale.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi, rigetta il primo motivo del ricorso incidentale, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario, e rimette la controversia per l'ulteriore esame alla Sezione Lavoro di questa Corte.

Così deciso in Roma il 7 dicembre 2006.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Guido V. de

IL PRESIDENTE

Mauro

IL CANCELLIERE CI
Giovanni Giambattista

Depositata in Canc. in

3 GEN. 2007



oggi,

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

Giovanni Giambattista