



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE LAVORO**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

**Opposizione  
ordinanza  
ingiunzione**

**R.G.N. 27800/2018**

Cron.

Rep.

Ud. 13/02/2024

PU

**ORDINANZA INTERLOCUTORIA**

**- ricorrente -**

**contro**

**2024**

**642**

**- controricorrente -**



## Fatti di causa

1. La Corte d'appello di Roma ha accolto l'appello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Provinciale del Lavoro di Roma e, in riforma della sentenza di primo grado, ha rigettato l'opposizione proposta da Radio Dimensione Suono spa (d'ora in avanti anche "RDS"), quale responsabile in solido con l'ex amministratore unico e autore dell'illecito, sig. Gaetano Potenza, all'ordinanza ingiunzione di pagamento n. 76/2009.

2. La Corte territoriale, premesso che l'opposizione era stata proposta limitatamente alla quinta violazione amministrativa, cioè l'impiego di lavoratori privi del certificato di agibilità, ha ritenuto la stessa integrata, rilevando preliminarmente come l'ordinanza ingiunzione contenesse il riferimento al processo verbale di illecito amministrativo del 9.2.2004, redatto dagli ispettori a conclusione degli accertamenti ultimati il 28.11.2003 dai funzionari Enpals, atti ritualmente e tempestivamente (ai sensi dell'art. 14, legge n. 689 del 1981) notificati al sig. Potenza e alla società il 12.2.2004 e da cui emergeva l'analiticità e la precisione delle contestazioni mosse; ha accertato che il termine di prescrizione dell'illecito era stato interrotto dalla notifica del verbale di illecito amministrativo (del 12.2.2004) e che quindi nessuna prescrizione era maturata alla data di notifica dell'ordinanza ingiunzione; ha rilevato che le violazioni avevano carattere sostanziale, in quanto la richiesta del certificato di agibilità rispondeva alla finalità di rendere noto agli organi di vigilanza la presenza di determinati lavoratori nel luogo di lavoro, ed erano state contestate da una autorità funzionalmente competente; infine, la sanzione irrogata era



conforme al disposto dell'art. 6, D.L.C.P.S. n. 708 del 1947 e successive modifiche.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

3. Avverso tale sentenza Radio Dimensione Suono spa ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quindici motivi. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Provinciale del Lavoro ha resistito con controricorso. La società ricorrente ha depositato memoria in vista dell'adunanza camerale originariamente fissata per il giorno 15.3.23. La causa è stata poi rinviata a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza. Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte chiedendo l'accoglimento del ricorso oppure di sollevare questione di legittimità costituzionale. RDS ha depositato una nuova memoria.

### **Ragioni della decisione**

4. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione del giudicato e del ne bis in idem (artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c.); violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (artt. 99 e 112 c.p.c.); violazione dei principi di litispendenza e continenza di cause (art. 39 c.p.c.); nullità della sentenza e del procedimento in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 c.p.c. Si assume che la Corte di merito non abbia tenuto conto del giudicato formatosi sul capo della sentenza di primo grado, che ha accolto l'eccezione di decadenza per mancato rispetto del termine di cui all'art. 14, legge n. 689 del 1981, tempestivamente sollevata da RDS; inoltre, che la Corte di merito ha erroneamente ritenuto non proposta dal sig. Potenza, amministratore pro-tempore e presunto autore materiale dell'illecito, opposizione avverso l'ordinanza in oggetto, contrariamente a quanto in effetti accaduto, e non ha tenuto conto del giudicato formatosi nel procedimento dal medesimo instaurato. La sentenza del Tribunale di Roma n. 1171/2013 emessa in questo separato procedimento ha accertato la mancanza di qualsiasi



infrazione da parte del legale rappresentante di RDS e tale decisione produce effetti sulla posizione della società quale coobbligata solidale dell'autore dell'illecito.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

5. Con il secondo motivo si censura la sentenza, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c., per aver ritenuto ammissibile l'appello del Ministero sebbene carente dei requisiti prescritti dall'art. 342 c.p.c.

6. Con il terzo motivo è dedotto l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., e cioè della consapevolezza in capo all'Enpals, in ragione del ricevimento delle denunce mensili e trimestrali contenenti l'indicazione dei compensi e dei contributi versati per ciascun lavoratore nell'intero periodo oggetto di indagine (12.2.1999/3.4.2004), della mancata richiesta del certificato di agibilità da parte di RDS e conseguente decadenza di cui all'art. 14, legge n. 689 del 1981, dovendosi fissare il *dies a quo* del termine di 90 giorni in detto momento di conoscenza.

7. Con il quarto motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 14 cit. per intervenuta estinzione dell'obbligazione e decadenza dal diritto di pretenderne il pagamento.

8. Con il quinto motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 2943 c.c. e dell'art. 17 (*rectius*: art. 28), legge n. 689 del 1981 per carenza di titolarità dell'Enpals quanto alla notifica di atti interruttivi.

9. Con il sesto motivo si deduce, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 35, comma 3, e 18, commi 1 e 2, legge n. 689 del 1981 nonché dell'art. 116, legge n. 388 del 2000 e dell'art. 12 delle preleggi, per avere la Corte territoriale negato la



ric conducibilità della fattispecie in esame alle ipotesi abrogate dall'art. 116 cit.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

10. Con il settimo motivo si denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1097, legge n. 205 del 2017, dell'art. 11 delle preleggi e dell'art. 2 c.p., per avere la sentenza impugnata violato i principi sullo *ius superveniens* in materia di sanzioni amministrative, non tenendo conto delle previsioni introdotte dall'art. 1, comma 1097 cit. che hanno escluso l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo con contratto di lavoro subordinato "qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'Inps". La società ricorrente invoca l'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole (rispetto a quella in vigore alla data dell'accertamento) data l'assenza di una espressa previsione contraria e per la affinità della situazione oggetto di causa con quella regolamentata dall'art. 2 c.p.

11. Con l'ottavo motivo si denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 6, comma 2, e 10 D.L.C.P.S. n. 708 del 1947 e dell'art. 12 preleggi, per erronea interpretazione delle disposizioni sul certificato di agibilità. Si afferma come più logica e aderente al dato normativo di cui all'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. l'interpretazione secondo cui: l'impresa che scritturi compagnie dello spettacolo o orchestre per farle operare in locali di propria pertinenza è tenuta a controllare che queste siano munite del certificato di agibilità, che siano cioè in regola con gli adempimenti contributivi relativi ai lavoratori da esse occupati; al contrario, l'impresa che si limiti ad assumere oppure a scritturare direttamente singoli lavoratori dello spettacolo, per farli operare nei propri locali,



assolve agli obblighi Enpals inoltrando al medesimo la "denuncia iniziale" delle persone occupate, ai sensi dell'art. 9 del decreto citato e successivamente la "denuncia di variazione" dei dati contenuti nella denuncia iniziale, adempimenti autonomamente sanzionati e rispetto ai quali il certificato di agibilità si risolve in una duplicazione contenente i medesimi dati.

12. Con il nono motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 1175 e 1375 c.c. in materia di buona fede negoziale.

13. Con il decimo motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione dell'art. 3, legge n. 241 del 1990, per erronea interpretazione delle norme sulla motivazione *per relationem* dei provvedimenti amministrativi.

14. Con l'undicesimo motivo si assume la nullità della sentenza in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 c.p.c. per omessa pronuncia sull'eccezione di decadenza dal diritto a emettere l'ordinanza ingiunzione per mancato rispetto del termine di cui all'art. 2, legge n. 241 del 1990.

15. Con il dodicesimo motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 8 e 8bis, legge n. 689 del 1981, dell'art. 12 preleggi, per erronea interpretazione delle norme sulla quantificazione della sanzione conseguente alla mancata richiesta del certificato di agibilità.

16. Con il tredicesimo motivo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 2697, 2729, 2730 c.c., degli artt. 112, 115, 116 e 230 c.p.c. per erronea applicazione delle norme in tema di onere e valutazione delle prove.

17. Con il quattordicesimo motivo si deduce, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione



dell'art. 3, legge n. 689 del 1981 e dell'art. 12 delle preleggi per erronea esclusione della scriminante di cui all'art. 3 cit. 18. Con il quindicesimo motivo si propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2 e 3, DLCPS 708/1947, se interpretato nel senso indicato dalla DPL di Roma e dall'Enpals.

19. I primi sei motivi di ricorso presentano, a parere di questo Collegio, profili di inammissibilità o infondatezza e sono logicamente preliminari rispetto al settimo motivo che pone la questione di massima di particolare importanza qui proposta.

20. La prima censura oggetto del primo motivo di ricorso è inammissibile poiché formulata senza il necessario rispetto delle prescrizioni imposte dagli artt. 366, comma 1, n. 6 c.p.c. e 369, comma 2, n. 4 c.p.c. (v. Cass., S.U. n. 8950 del 2022; Cass. n. 12481 del 2022). La società ricorrente, a fondamento dell'eccezione di giudicato, ha trascritto solo per estratto la sentenza di primo grado del Tribunale di Roma n. 1178/2013 (v. ricorso, p. 12, primo cpv.) che, tuttavia, ha del tutto omesso di depositare in allegato al ricorso in cassazione (sebbene a pag. 54 del ricorso abbia indicato la citata sentenza quale doc. 6 da depositare). Tale omissione preclude ogni indagine sulla censura proposta. Il Ministero, nel controricorso (p. 2, § I lett. a), ha dedotto che "sull'art. 14 della l. 689/81 non v'è alcuna espressa statuizione e, pertanto, non può dirsi formato quel giudicato interno che si presume violato". Parimenti inammissibile è la seconda censura oggetto del primo motivo di ricorso, in quanto sebbene la sentenza del Tribunale di Roma n. 1171/2013, emessa nella causa tra il sig. Potenza e il Ministero, sia depositata in allegato al ricorso per cassazione, tuttavia manca qualsiasi allegazione e documentazione sull'esito della impugnazione proposta dal Ministero (di cui si dà atto nel



ricorso a p. 13, penultimo cpv.) e sulla irrevocabilità della sentenza. Secondo quanto statuito da questa S.C., “la parte che eccepisce il giudicato esterno ha l'onere di fornirne la prova, non soltanto producendo la sentenza emessa in altro procedimento, ma anche corredandola della idonea certificazione ex art. 124 disp. att. c.p.c., dalla quale risulti che la stessa non è soggetta ad impugnazione, non potendosi ritenere che la mancata contestazione di controparte sull'affermato passaggio in giudicato significhi ammissione della circostanza, né che sia onere della controparte medesima dimostrare l'impugnabilità della sentenza” (Cass. n. 6868 del 2022; n. 36258 del 2023).

21. Sul secondo motivo, la Corte d'appello si è uniformata all'orientamento espresso dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 27199 del 2017 (e ribadito dalle successive pronunce conformi Cass. n. 13535 del 2018; n. 36481 del 2022) nella interpretazione degli artt. 342 e 434 c.p.c., nel testo formulato dal d.l. n. 83 del 2012, conv. con modif. dalla l. n. 134 del 2012, ed ha rilevato che l'atto di impugnazione del Ministero (trascritto dall'attuale ricorrente per brevi stralci alle pagg. 18-21 del ricorso per cassazione e depositato), sebbene non formulato attraverso “motivi specifici”, tuttavia “consent(isse) di enucleare tre ragioni di doglianza”, che sono state dettagliatamente esposte e analizzate, né la società ha denunciato sotto alcun profilo la violazione dei canoni ermeneutici nella interpretazione dell'atto di appello.

22. Sul terzo e quarto motivo, occorre considerare che in tema di sanzioni amministrative, qualora non sia avvenuta la contestazione immediata dell'infrazione, il termine di novanta giorni, previsto dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981 n. 689 per la notifica degli estremi della violazione, decorre dal compimento dell'attività di verifica di tutti gli elementi dell'illecito, dovendosi considerare anche il tempo necessario



all'amministrazione per valutare e ponderare adeguatamente gli elementi acquisiti e gli atti preliminari (v. Cass. n. 7681 del 2014). Il *dies a quo* di decorrenza del termine stabilito dal citato art. 14 coincide con la conclusione dell'accertamento ispettivo, senza che rilevi la teorica conoscibilità anteriore da parte dell'ente, nel caso di specie la teorica conoscibilità da parte dell'Ente della mancata richiesta del certificato di agibilità. La Corte di merito ha individuato quale data di conclusione degli accertamenti il 28.11.2003 ed ha appurato che la notifica degli estremi della violazione era avvenuta nei confronti sia di RDS spa e sia del sig. Gaetano Potenza in data 12.2.2004, escludendo correttamente ogni ipotesi di decadenza.

23. Il quinto motivo è inammissibile in quanto si basa sull'assunto della avvenuta notifica degli atti interruttivi della prescrizione, di cui all'art. 28, legge n. 689 del 1981, ad opera dell'Ente, senza che tuttavia siano indicati, trascritti o depositati tali atti interruttivi che si assume provenienti dall'Ente anziché dal Ministero.

24. Sul sesto motivo, deve richiamarsi la giurisprudenza di questa S.C. secondo cui "in tema di sanzioni amministrative relative a violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria, si connotano come violazioni di carattere meramente formale, ai sensi dell'art. 116, comma dodicesimo, della legge n. 388 del 2000, comportanti l'abolizione delle sanzioni amministrative medesime, solo quelle che non determinano una lesione alla sostanza del bene giuridico tutelato, quali le comunicazioni di assunzioni errate o incomplete, atteso che queste ultime non incidono sulla tutela della funzione di controllo che caratterizza la materia del collocamento e dell'assunzione, mentre sono da considerarsi di carattere sostanziale, e di conseguenza escluse dall'ambito applicativo dell' "abolitio", tutte le



violazioni relative all'omessa o tardiva comunicazione di assunzione nel rapporto di lavoro, in quanto realmente incidenti sulla suddetta finalità" (Cass. n. 3857 del 2008; v. anche Cass. n. 20233 del 2014; n. 27902 del 2019). Uniformandosi a tali principi, la Corte d'appello ha qualificato la violazione oggetto di causa, mancata richiesta del certificato di agibilità, come di carattere sostanziale per la "finalità (del certificato) di rendere nota agli organi di vigilanza la presenza di determinati lavoratori nel luogo di lavoro, onde porli in grado di svolgere al meglio e compiutamente i controlli di loro pertinenza". Il certificato di agibilità è, infatti, rilasciato all'esito di una verifica preventiva della regolarità contributiva dell'impresa richiedente e tale funzione rende evidente la natura sostanziale della violazione concretizzata dalla mancata richiesta dello stesso.

25. Sul settimo motivo di ricorso, che censura la sentenza d'appello per mancata applicazione dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1, comma 1097, legge n. 205 del 2017, occorre svolgere alcune considerazioni.

#### La fattispecie oggetto di causa

26. Radio Dimensione Suono s.p.a. ha proposto opposizione all'ordinanza ingiunzione n. 76/2009, emessa dalla Direzione Provinciale del Lavoro di Roma nei confronti del sig. Gaetano Potenza, quale autore dell'illecito, e della società quale obbligata in solido, per l'importo di euro 269.225,00 a titolo di sanzione amministrativa per la violazione (tra l'altro) dell'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, ratificato con modificazioni dalla legge n. 2388 del 1952, nel testo sostituito dall'art. 1, decreto legge n. 69 del 1988, convertito dalla legge n. 153 del 1988, per "avere fatto agire i lavoratori indicati nell'allegato A, appartenenti alle categorie indicate dall'art. 3 del citato D.L.C.P.S., dal n. da 1 al n. 14,



senza il possesso del certificato di agibilità Enpals ... nei  
periodi dall'11.2.1999 al 3.4.2001".

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

27. Nell'ordinanza ingiunzione si precisa che "dall'analisi delle denunce trimestrali relative ai lavoratori e ai rispettivi giorni di occupazione presso la R.D.S. S.p.a. - modelli 031/CM - inviati dalla stessa R.D.S. S.p.a. all'Enpals è stato possibile acclarare che la suddetta società ha violato le disposizioni di legge sopra riportate (ndr. il D.L.C.P.S. 16 luglio 1947 n. 708, la legge di ratifica n. 2388 del 1952, e l'art. 1 del d.l. n. 69 del 1988 convertito dalla legge n. 153/1988, con cui è stato modificato il disposto dell'art. 6 del citato D.L.C.P.S.) e ha fatto agire senza il prescritto certificato di agibilità i lavoratori nei periodi di cui agli allegati elenchi".

28. I lavoratori per cui è causa appartengono alla categoria dei lavoratori dello spettacolo, di cui all'art. 3, n. da 1 a 14, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947 e successive modifiche (v. ordinanza ingiunzione allegato n. 2 del ricorso per cassazione, trascritta per estratto nel ricorso a p. 24 e nel controricorso a p. 7 lett. a).

29. È pacifico che essi lavorassero presso la sede della emittente radio televisiva RDS, come specificato nella sentenza d'appello (v. p. 2, a proposito della "quinta violazione" consistita nell'aver "fatto agire presso la sede della società RDS"), costituendo tale dato uno degli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo contestato. Si tratta quindi di lavoratori "stanziali" e non "itineranti".

30. La sentenza d'appello non contiene un accertamento sulla natura del rapporto di lavoro dei lavoratori dello spettacolo, oggetto dell'ordinanza ingiunzione di pagamento, in quanto non rilevante secondo la disciplina legislativa applicata (anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 205 del 2017). Tuttavia, ove dovesse trovare applicazione alla fattispecie oggetto di causa la previsione della legge n. 205



del 2017, che richiede accertamenti di fatto non necessari alla stregua della precedente disciplina, questi dovranno essere compiuti in sede di merito, al qual fine, ove il processo si trovi nella fase di cassazione, deve disporsi il rinvio della causa al giudice di appello (v. Cass. n. 34209 del 2019; n. 5888 del 2005; n. 434 del 1995).

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

31. Nel caso di specie, deve darsi atto di come la società appellante, in sede di discussione in appello, abbia invocato l'applicazione della legge n. 205 del 2017 (v. verbale dell'udienza del 23.3.2018 costituente frontespizio della sentenza d'appello, redatta con motivazione contestuale, in cui è scritto: "sono presenti i procuratori delle parti. L'avv. Rizzo richiama anche la recentissima entrata in vigore delle norme di cui produce copia e che a suo avviso è rilevante nella interpretazione degli obblighi verso l'Inps delle società quali l'odierna appellante"); lo *ius superveniens* non è stato preso in esame dalla sentenza impugnata.

32. La società ricorrente, nel rivendicare in questa sede l'applicazione dello *ius superveniens*, ha specificato e allegato la sussistenza dei fatti costitutivi necessari per la concreta applicazione di dette norme (v. Cass. n. 20141 del 2016; n. 9505 del 2017), tra cui la natura subordinata dei rapporti di lavoro (ricorso per cassazione, p. 33 ultimo cpv. e p. 37 penultimo cpv.). A fronte di tali allegazioni, il Ministero non ha svolto alcuna contestazione o deduzione, essendosi limitato a richiamare il principio di irretroattività della legge successiva più favorevole in materia di sanzioni amministrative (v. controricorso, § VII). Al riguardo, è utile ricordare che l'opposizione all'ordinanza - ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa introduce un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, per cui spetta all'autorità che ha emesso il provvedimento l'onere di dimostrare gli elementi



costitutivi della pretesa avanzata nei confronti dell'intimato e quindi la legittimità del potere sanzionato esercitato (v. Cass. n. 13263 del 1999; n. 1857 del 2000; n. 3837 del 2001; n. 11698 del 2004; n. 2363 del 2005; n. 20930 del 2009; n. 1529 del 2018).

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

### La disciplina normativa

33. Il D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, recante disposizioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo, ratificato con modificazioni dalla legge n. 2388 del 1952, contiene all'art. 3 l'elenco (integrato da successive modifiche) dei cd. lavoratori dello spettacolo, cioè degli appartenenti alle categorie di lavoratori "obbligatoriamente iscritti all'Ente" [(1) artisti lirici; 2) attori di prosa, operetta, rivista, varietà ed attrazioni, cantanti di musica leggera, presentatori, discjockey ed animatori in strutture ricettive connesse all'attività turistica; 3) attori generici cinematografici, attori di doppiaggio cinematografico; 4) registi e sceneggiatori teatrali e cinematografici, aiuti-registi, dialoghisti ed adattatori cinetelevisivi; 5) organizzatori generali, direttori, ispettori, segretari di produzione cinematografica, cassieri, segretari di edizione; 6) direttori di scena e doppiaggio; 7) direttori d'orchestra e sostituti; 8) concertisti e professori d'orchestra, orchestrali e bandisti; 9) tescicorei, coristi, ballerini, figuranti, indossatori e tecnici addetti alle manifestazioni di moda; 10) amministratori di formazioni artistiche; 11) tecnici del montaggio, del suono, dello sviluppo e stampa; 12) operatori di ripresa cinematografica e televisiva, aiuto operatori e maestranze cinematografiche, teatrali e radio televisive; 13) arredatori, architetti, scenografi, figurinisti teatrali e cinematografici; 14) truccatori e parrucchieri].

34. L'art. 6, al comma 2 (modificato dalla legge n. 350 del 2003), dispone che "Le imprese dell'esercizio teatrale,



cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non possono far agire nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento i lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'articolo 3, che non siano in possesso del certificato di agibilità previsto dall'articolo 10". Il successivo comma 3 (come sostituito dall'art. 1, d.l. n. 69 del 1988) prevede che "In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al precedente comma le imprese sono soggette alla sanzione amministrativa di lire 50.000 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata".

35. L'art. 9 stabilisce che "L'impresa ha l'obbligo di denunciare all'Ente le persone da essa occupate, indicando la retribuzione giornaliera corrisposta e tutte le altre notizie che saranno richieste dall'Ente per l'iscrizione e per l'accertamento dei contributi. L'impresa è, inoltre, obbligata a notificare all'Ente ogni variazione nei dati contenuti nella denuncia iniziale. Le denunce di cui ai precedenti commi devono essere trasmesse all'Ente non oltre cinque giorni dalla conclusione dei contratti o dal verificarsi delle variazioni. In caso di inosservanza alle disposizioni suddette l'impresa è punita con la sanzione amministrativa da lire 20.000 a lire 100.000 per ogni persona occupata per la quale la denuncia sia stata omessa, ritardata o non effettuata esattamente. L'importo complessivo della sanzione amministrativa non può superare le 200.000".

36. In base al disposto dell'art. 10 "L'Ente rilascerà all'impresa un certificato contenente le indicazioni comprese nelle denunce di cui al precedente articolo. Il rilascio del certificato sarà subordinato all'adempimento da parte dell'impresa degli obblighi posti dalla legge a suo carico. Nel



caso in cui, all'atto della richiesta del certificato di agibilità, l'impresa risulti inadempiente agli obblighi come sopra, e nel caso in cui l'impresa presenti, per la prima volta, la denuncia di cui all'art. 9, il rilascio del certificato di agibilità sarà subordinato alla presentazione di una garanzia, nella forma e nell'ammontare che saranno determinati dal Comitato esecutivo dell'ente. Il pagamento delle sovvenzioni, contributi e premi, disposti dallo Stato a favore di imprese o enti pubblici e privati che esercitino attività nel campo dello spettacolo, sarà effettuato dietro esibizione di una apposita dichiarazione dell'ente in cui si attesti che le imprese e gli enti non si siano resi inadempienti nei confronti dell'ente stesso. Il certificato dovrà essere esibito ad ogni richiesta dei funzionari incaricati dell'accertamento o della esazione dei tributi”.

37. La legge di bilancio del 2018 ha limitato le ipotesi in cui il certificato di agibilità è obbligatorio. Più esattamente, la legge n. 205 del 2017, all'art. 1, comma 1097, ha sostituito l'art. 6 del D.L.C.P.S., ratificato con modificazioni dalla legge n. 2388 del 1952, nel modo seguente: “Art. 6. - 1. Per le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi, l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità di cui all'articolo 10 non sussiste nei confronti dei lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal numero 1) al numero 14) del primo comma dell'articolo 3 con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS. Le medesime imprese hanno l'obbligo di chiedere il rilascio del certificato di agibilità di cui all'articolo 10, per i lavoratori

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024



autonomi dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal numero 1) al numero 14) del primo comma dell'articolo 3 con contratto di prestazione d'opera di durata superiore a trenta giorni e contrattualizzati per specifici eventi, di durata limitata nell'arco di tempo della complessiva programmazione dell'impresa, singolari e non ripetuti rispetto alle stagioni o cicli produttivi. In alternativa il certificato di agibilità potrà essere richiesto dai lavoratori di cui al numero 23-bis) del primo comma dell'articolo 3, salvo l'obbligo di custodia dello stesso che è posto a carico del committente. L'obbligo della richiesta del certificato di agibilità ricorre per le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, per i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e per gli impianti sportivi ogni qualvolta sia resa una prestazione da parte dei lavoratori autonomi dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal numero 1) al numero 14) del primo comma dell'articolo 3 nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento le imprese committenti”.

38. Quest'ultima disposizione è stata ulteriormente modificata dall'articolo 3-quinquies, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019 (entrata in vigore il 13 febbraio 2019), che ha sostituito il testo dell'articolo 6 del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, in precedenza già oggetto di modifiche, nel modo seguente: “1. Le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non possono far agire nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento i lavoratori autonomi dello spettacolo, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione,



appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'articolo 3, che non siano in possesso del certificato di agibilità. Per le prestazioni svolte dai lavoratori di cui al numero 23-bis) del primo comma dell'articolo 3 il certificato di agibilità viene richiesto dai lavoratori medesimi, salvo l'obbligo di custodia dello stesso che è posto a carico del committente. 2. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 le imprese sono soggette alla sanzione amministrativa di euro 129 per ogni giornata di lavoro prestata da ciascun lavoratore autonomo”.

39. Tale modifica, come si legge nel Messaggio Inps n. 1612 del 19.4.2019, si è resa necessaria a seguito delle “criticità emerse in ordine alla portata applicativa delle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), che hanno introdotto, dal 1° gennaio 2018, talune novità in merito all’istituto del certificato di agibilità... per chiarire la disciplina vigente in materia”.

#### Il certificato di agibilità

40. Il certificato di agibilità è il documento di cui devono obbligatoriamente munirsi le imprese - dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi - che vogliono far agire nei locali di loro proprietà, o di cui abbiano un diritto personale di godimento, i lavoratori dello spettacolo, artisti e tecnici, rientranti nelle categorie da 1 a 14 dell'art. 3 del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947 e successive modifiche ed integrazioni, in relazione ad uno o più spettacoli o eventi.

41. Il certificato deve essere richiesto entro cinque giorni dalla stipulazione dei relativi contratti di lavoro (art. 9, comma 3, D.L.C.P.S. n. 708/1947 come ratificato dalla legge del 1952) e, comunque, prima dello svolgimento della



prestazione lavorativa ed è rilasciato dall'Enpals, previo accertamento della regolarità degli adempimenti contributivi o a seguito di presentazione di idonee garanzie (art. 10 D.L.C.P.S. cit.).

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

42. L'obbligo di munirsi del certificato di agibilità è posto a carico delle imprese sopra elencate che assumono o scritturano direttamente lavoratori compresi nelle categorie da 1 a 14 dell'art.3 del D.L.C.P.S. n. 708/47; ove le imprese - dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi - stipulino contratti con soggetti (società, fondazioni, associazioni, ditte individuali legalmente costituite) aventi l'obbligo di munirsi del certificato di agibilità, sono tenute a verificare previamente il possesso del certificato da parte delle suddette formazioni che agiranno nei locali di loro proprietà e nella loro disponibilità.

43. La pretesa della società ricorrente, oggetto dell'ottavo motivo di ricorso, di interpretare la disposizione di cui all'art. 6, comma 2, D.L.C.P.S. in esame come tale da imporre l'obbligo di richiedere il certificato di agibilità solo per le imprese che scritturano compagnie dello spettacolo o orchestre per farle operare in locali di propria pertinenza, e non invece ove l'impresa si limiti ad assumere o scritturare direttamente singoli lavoratori dello spettacolo per farli operare nei propri locali, appare contraria al tenore letterale della disposizione normativa, come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (v. Cass. n. 2587 del 2023; Cass. n. 4696 del 2016).

44. Nel regime delineato dal D.L.C.P.S., l'obbligo assicurativo presso l'Enpals è legato unicamente alla qualifica professionale del lavoratore, rientrante nelle categorie indicate dalla legge e dai successivi decreti ministeriali, a



prescindere dallo svolgimento della prestazione in regime di subordinazione o di autonomia (v. Cass. n. 4696 del 2011 cit.) e dalla natura (imprenditoriale, forma pubblica o privata, settore di attività) del datore di lavoro (v. Cass. n. 12548 del 2003; n. 4882 del 2013; v. anche Circolare Inps n. 154 del 2014).

45. Questo speciale regime è sempre stato giustificato dalla finalità "del legislatore di attribuire una protezione che ten(esse) conto della specialità dell'attività lavorativa che, per gli iscritti nel citato elenco si caratterizzava, quanto meno all'epoca in cui il D.L.C.P.S. fu emanato, per la marcata discontinuità di occupazione, che rendeva opportuno l'apprestamento di regole tali da garantire un più agevole e rapido conseguimento delle prestazioni pensionistiche" (Cass. n. 12824 del 2002; v. anche Cass. n. 9292 del 2003).

46. A seguito delle modifiche all'art. 6 del D.L.C.P.S. apportate dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, l'obbligo del certificato di agibilità è stato escluso per i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato e per le prestazioni di lavoro autonomo di durata superiore ai trenta giorni e non aventi le caratteristiche descritte nel secondo periodo della disposizione (lavoratori "contrattualizzati per specifici eventi, di durata limitata nell'arco di tempo della complessiva programmazione dell'impresa, singolari e non ripetuti rispetto alle stagioni o cicli produttivi").

47. Per effetto delle ulteriori modifiche di cui all'art. 3-quinquies, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019, il certificato di agibilità deve essere richiesto solo nel caso di utilizzo di lavoratori autonomi dello spettacolo, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione, appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'art. 3 del D.L.C.P.S. e successive modifiche.



48. Nel messaggio Inps n. 1612 del 2019 si legge che le imprese di cui all'art. 6 del D.L.C.P.S. che si avvalgono di prestazioni di lavoro autonomo o di collaborazione rese da soggetti appartenenti alle categorie dal n. 1 al n. 14 dell'articolo 3, sono sempre obbligate a richiedere il certificato di agibilità a prescindere dalla durata temporale della prestazione. Tale obbligo "grav(a) sempre in capo al soggetto che effettivamente contrattualizza il rapporto di lavoro con gli artisti e tecnici, vale a dire il datore di lavoro/committente.... Qualora il committente non coincida con l'impresa/ente presso cui i lavoratori agiscono (titolare di un diritto di proprietà o di godimento sui locali ove viene svolta la prestazione), sarà comunque onere di tale ultimo soggetto richiedere copia del certificato e custodirlo".

49. Per effetto delle citate modifiche normative, è venuto meno l'obbligo del certificato di agibilità per coloro che impieghino lavoratori, di cui alle citate categorie professionali, assunti con contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato.

50. Tale esonero opera limitatamente ai casi in cui la prestazione dei lavoratori subordinati sia resa nei locali di proprietà del datore di lavoro o in locazione al medesimo, restando fermo l'obbligo del certificato ove la prestazione sia resa nei locali appartenenti a terzi.

51. È quindi cessato l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità per le imprese che impiegano, presso locali di proprietà o su cui abbiano un diritto personale di godimento, soggetti con i quali intrattengono rapporti di lavoro subordinato. In questi casi il mancato possesso del certificato di agibilità non è più un comportamento sanzionabile ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del DL.C.P.S. n. 708 del 1947 e successive modifiche, in quanto già il datore di lavoro

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024



provvede al pagamento dei contributi, con le relative conseguenze in termini di tutela dei lavoratori subordinati.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

52. Da tali premesse discende che la condotta attribuita a RDS spa e per la quale è stata emessa l'ordinanza ingiunzione di pagamento, la mancata richiesta del certificato di agibilità per i lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo), non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta.

### La retroattività della legge più favorevole in tema di sanzioni amministrative

53. Questa Corte, a partire dalla sentenza delle S.U. n. 356 del 2010, ha costantemente affermato che "in materia di sanzioni amministrative pecuniarie non si applica il principio di retroattività della legge più favorevole, previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 472 del 1997 soltanto per le infrazioni valutarie e tributarie, e ciò tenuto conto della peculiarità sostanziale che caratterizza le rispettive materie" (v. anche Cass. n. 7689 del 2013). Anche recentemente, si è ribadito che "in tema di illeciti amministrativi, i principi di legalità, di irretroattività e di divieto di applicazione dell'analogia, di cui all'art. 1 della l. n. 689 del 1981, comportano l'assoggettamento del comportamento considerato alla legge del tempo in cui si è verificato e la conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore, anche se abrogatrice o più favorevole" (Cass. n. 13336 del 2022).

54. La giurisprudenza costituzionale ha affrontato, in diverse pronunce, il tema della retroattività della *lex mitior* in materia penale ed ha anzitutto escluso (sentenze n. 236 del 2011, n. 215 del 2008, n. 393 del 2006) che il principio di retroattività della *lex mitior* fosse riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost. Questa norma è stata interpretata "nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi



penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato” (sentenza n. 394 del 2006). La citata giurisprudenza è, tuttavia, giunta ad assegnare al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento: l'uno di matrice domestica, l'altro di origine internazionale.

55. In particolare, ha riconosciuto (v. da ultimo sentenza Corte Cost. n. 198 del 2022) che la regola dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia penale – sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale, ha un fondamento costituzionale, «riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 63 del 2019), che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice (sentenze n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019; in precedenza sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011).

56. Ha statuito che il principio di cui si discute ha un fondamento anche di origine sovranazionale – avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – che è riconducibile sia all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante anche ai sensi dell'art. 11 Cost., sia all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (oltre alla sentenza 17 settembre 2009, grande camera, *Scoppola*



contro Italia, anche le sentenze 27 aprile 2010, *Morabito* Numero registro generale 27800/2018  
contro Italia, 24 gennaio 2012, *Mihai Toma* contro Romania Numero sezionale 642/2024  
12 gennaio 2016, *Gouarrè Patte* contro Andorra, 12 luglio Numero di raccolta generale 9396/2024  
2016, *Ruban* contro Ucraina), nonché alle altre norme del Data pubblicazione 08/04/2024  
diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia  
che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, comma  
1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici  
(sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 236 del 2011).  
57. Il Giudice delle leggi ha tuttavia precisato che mentre  
l'irretroattività *in peius* della legge penale costituisce un  
valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in*  
*mitius* della legge penale medesima è suscettibile di  
limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale,  
«purché giustificabili al metro di quel "vaglio positivo di  
ragionevolezza" [...], in relazione alla necessità di tutelare  
interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto  
all'interesse individuale in gioco» (sentenza n. 63 del 2019;  
nello stesso senso, sentenza n. 236 del 2011).  
58. La questione dell'estensione del principio di retroattività  
della *lex mitior* alle sanzioni amministrative è stata esaminata  
dalla Corte Cost. nella sentenza n. 193 del 2016, che ha  
giudicato non fondata la questione di legittimità  
costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n.  
689, del quale il giudice a quo sospettava il contrasto con gli  
artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione  
agli artt. 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una  
regola generale di applicazione della legge successiva più  
favorevole agli autori degli illeciti amministrativi: regola  
generale la cui introduzione, secondo la valutazione della  
Corte Cost., avrebbe finito «per disattendere la necessità  
della preventiva valutazione della singola sanzione  
(qualificata "amministrativa" dal diritto interno) come



“convenzionalmente penale”, alla luce dei cosiddetti criteri Engel».

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

59. È con la successiva sentenza n. 63 del 2019 che la Corte Cost. ha ritenuto estensibile il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della “materia penale” – ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della *lex mitior* - a “singole” sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità “punitiva”.

60. Nella sentenza appena citata (§ 6.2.) si è rilevato che “L’estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione “punitiva” è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell’art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura “punitiva”, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell’illecito da parte dell’ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di contro interessi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale”.

61. Al fine di individuare i criteri per stabilire la natura e finalità “punitiva” delle sanzioni amministrative, la Corte Cost. ha richiamato la giurisprudenza costante della Corte di Strasburgo, secondo cui «l’esistenza o meno di una “accusa in materia penale” deve essere valutata sulla base di tre criteri, indicati comunemente con il nome di “criteri Engel”



(*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22, A e B c. Norvegia [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, § 107, 15 novembre 2016, e *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo* [GC], nn. 55391/13 e altri 2, § 122, 6 novembre 2018). Il primo è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il secondo è la natura stessa del reato e il terzo è il grado di severità della sanzione in cui incorre l'interessato. Il secondo e il terzo criterio possono essere alternativi e non necessariamente cumulativi» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 8 luglio 2019, *Mihalache* contro Romania), anche se «ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara circa l'esistenza di una accusa in materia penale» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, 4 marzo 2014, *Grande Stevens* contro Italia)» (sentenza n. 198 del 2022).

62. La sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2023, ha descritto i cosiddetti "criteri Engel" come consistenti «alternativamente, nella qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, nella natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, nella sua severità, ossia nella gravità del sacrificio imposto» (§14).

63. Nel caso sottoposto all'esame di questa S.C., la società ricorrente invoca l'applicazione retroattiva della legge successiva più favorevole (specificamente dell'art. 1, comma 1097 della legge n. 205 del 2017, ma occorre fare riferimento anche alla successiva modifica apportata dall'art. 3-quinquies, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019), alla luce della citata giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'uomo. In alternativa, chiede la rimessione alla Corte costituzionale del



disposto normativo citato affinché ne accerti l'illegittimità costituzionale.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

64. Si pone quindi il problema di stabilire, utilizzando i cosiddetti "criteri Engel", se la sanzione amministrativa comminata dall'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, ratificato con modificazioni dalla legge n. 2388 del 1952, nel testo sostituito dall'art. 1, decreto-legge n. 69 del 1988, convertito dalla legge n. 153 del 1988, abbia le caratteristiche per essere considerata "punitiva", dovendosi considerare che "sebbene i suddetti criteri (c.d. Engel) siano alternativi e non cumulativi e per quanto debba aversi riguardo alla misura della sanzione edittale e non alla gravità della sanzione alla fine inflitta... tuttavia... la valutazione sull'afflittività economica di una sanzione non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma va necessariamente rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione punitiva si inserisce" (Cass. n. 1154 del 2024; n. 33788 del 2023).

65. Avendo riguardo alla sanzione prevista per l'illecito addebitato alla società ricorrente, deve certamente escludersi la sua natura penale per la qualificazione giuridica, di illecito amministrativo, attribuita chiaramente dal legislatore; quanto alla natura della sanzione, deve osservarsi come la stessa, se pure indirizzata ad una platea ristretta di possibili destinatari -datori di lavoro/committenti di alcune categorie di lavoratori dello spettacolo- ha una funzione esclusivamente punitiva, essendo del tutto priva di finalità in senso lato risarcitorie o, in qualche modo, connesse all'adempimento dell'obbligo contributivo in favore dei lavoratori. La sanzione è, infatti, comminata a fronte di un inadempimento di natura prettamente formale -la mancata richiesta del certificato di agibilità-, che, rispetto ai lavoratori subordinati o, comunque stanziali, non è strumentale né



funzionale a garantire l'adempimento degli obblighi contributivi. Sotto questo profilo, deve evidenziarsi come le modifiche normative introdotte nel 2017 e poi nel 2018 abbiano preso atto della superfluità di un adempimento, quello della richiesta del certificato di agibilità rispetto ai lavoratori cd. stanziali (subordinati oppure autonomi con le caratteristiche sopra richiamate), che in nessun modo rispondeva all'esigenza di fronteggiare e arginare la facile elusione dell'obbligo assicurativo e dei relativi controlli nel settore dello spettacolo. La disposizione del 1952 imponeva al datore di lavoro (in regola con gli obblighi contributivi) di richiedere all'Enpals, prima dello svolgimento della prestazione lavorativa nei locali di proprietà o in godimento, un certificato attestante la propria regolarità contributiva, sebbene si trattasse di condizione che lo stesso datore di lavoro, in caso di controlli, era in grado di dimostrare mediante le denunce periodicamente inviate all'Ente. Con tutte le difficoltà applicative connesse alla necessità di stabilire, rispetto ad una prestazione resa in modo stabile e continuativo, con quale cadenza tale certificato dovesse essere chiesto.

66. Esteso, secondo il diritto vivente, ai datori di lavoro di lavoratori subordinati (o autonomi nei limiti anzidetti), l'obbligo della richiesta del certificato di agibilità finiva per costituire un inutile duplicato dell'obbligo, imposto dall'art. 9 D.L.C.P.S. ed autonomamente sanzionato, "di denunciare all'Ente le persone da essa occupate, indicando la retribuzione giornaliera corrisposta e tutte le altre notizie che saranno richieste dall'Ente per l'iscrizione e per l'accertamento dei contributi" e del connesso obbligo contributivo.

67. Quanto al requisito di afflittività della sanzione amministrativa, va rilevato che, seppure di entità economica



contenuta, la sanzione in esame si applica per ogni giorno di lavoro e per ogni lavoratore, senza previsione di un tetto massimo, il che comporta, proprio rispetto ai lavoratori subordinati a tempo indeterminato, un effetto sostanzialmente perenne della sanzione per il requisito intrinseco dell'essere tale forma di lavoro continuativa.

Numero registro generale 27800/2018

Numero sezionale 642/2024

Numero di raccolta generale 9396/2024

Data pubblicazione 08/04/2024

68. Da ciò discende il dubbio sulla ragionevolezza della mancata previsione di retroattività della legge del 2017 e di quella successiva del 2018, che hanno eliminato l'obbligo di richiedere il certificato di agibilità per le ipotesi appena descritte.

70. Pertanto, si rimette la controversia alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite sulla questione di massima di particolare importanza relativa alla applicabilità retroattiva, nella fattispecie oggetto di causa, della disciplina successiva più favorevole di cui all'art. 1, comma 1097 della legge n. 205 del 2017 e poi all'art. 3-quinquies, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019, che hanno modificato l'art. 6, secondo comma, del D.L.C.P.S. n. 708 del 1947, ratificato con modificazioni dalla legge n. 2388 del 1952, nel testo sostituito dall'art. 1, decreto-legge n. 69 del 1988, convertito dalla legge n. 153 del 1988.

### **P.Q.M.**

La Corte rimette gli atti alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite ai sensi dell'art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.

Così deciso nell'udienza del 13 febbraio 2024

La Presidente

Lucia Tria

