CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **73/2026** (ECLI:IT:COST:2026:73)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **MARINI F. S.**
Camera di Consiglio del **13/04/2026**; Decisione del **13/04/2026**
Deposito del **12/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **13/05/2026**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1097°, della legge 27/12/2017, n. 205.
Massime: **47487 47488 47489**
Atti decisi: **ord. 231/2025**

SENTENZA N. 73

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra R. spa e Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione

provinciale del lavoro, con ordinanza del 16 agosto 2025, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 13 aprile 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 16 agosto 2025 (reg. ord. n. 231 del 2025), la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

2.– Il rimettente riferisce che R. spa ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza con cui la Corte d'appello di Roma – in riforma della pronuncia di primo grado – ha rigettato l'opposizione proposta, dalla medesima società, nei confronti dell'ordinanza-ingiunzione n. 76 del 2009.

Con detta ordinanza, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Roma le aveva irrogato la sanzione amministrativa, per l'importo di euro 269.255,00, prevista dall'allora vigente art. 6, terzo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708 (Disposizioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo), ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, recante «Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708, concernente disposizioni sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (E.N.P.A.L.S.)», per aver impiegato lavoratori dello spettacolo, appartenenti alle categorie di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del medesimo decreto, privi del certificato di agibilità nel periodo dall'11 febbraio 1999 al 3 aprile 2001, in violazione dell'obbligo di cui al medesimo art. 6, secondo comma.

Nel giudizio *a quo,* il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva resistito con controricorso e il Procuratore generale aveva depositato conclusioni scritte, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017; eccezione a cui aveva aderito la società ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell'adunanza camerale.

La sezione lavoro della Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria 8 aprile 2024, n. 9396, «ha rimesso la controversia alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni unite, in ragione della questione di massima di particolare importanza, che si è posta nell'esame del settimo motivo di ricorso, della applicazione retroattiva, nella fattispecie oggetto di causa, della disciplina sopravvenuta dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017», il quale ha fatto venir meno l'obbligo del certificato di agibilità per le imprese dello spettacolo che impiegano, presso locali di loro proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento, lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, a condizione che il datore di lavoro abbia provveduto al pagamento dei contributi.

La condotta contestata a R. spa, per la quale è stata adottata l'ordinanza-ingiunzione,

infatti, «non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta», in quanto relativa a «lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo)».

Attesa «la natura sostanzialmente penale della sanzione, sarebbe irragionevole la mancata previsione dell'applicazione retroattiva della sopravvenuta *lex mitior*, in ragione dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale».

3.– La controversia, per la particolare importanza della questione di massima, concernente «la applicazione retroattiva della legge successiva che ha disciplinato in modo più favorevole l'illecito amministrativo, per violazioni pregresse ancora *sub iudice,* in forza del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale», è stata assegnata alle Sezioni unite che, all'esito della pubblica udienza, l'hanno riservata in decisione.

4.– In punto di rilevanza, la Corte rimettente ribadisce che, nei confronti di R. spa, è stata emessa dalla Direzione provinciale del lavoro di Roma l'ordinanza-ingiunzione n. 76 del 2009, in relazione, tra l'altro, alla violazione dell'obbligo di cui all'art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, nel testo applicabile *ratione temporis*, per «aver fatto agire presso la sede della società RDS alcuni lavoratori privi del certificato di agibilità ENPALS nel periodo 11 febbraio 1999-3 aprile 2001».

Il sopravvenuto art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 ha modificato il menzionato art. 6, secondo comma, escludendo dall'obbligo del certificato di agibilità i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, per i quali siano stati effettuati regolari versamenti contributivi, qualora siano impiegati nei locali di proprietà del datore di lavoro, o di cui questi ha diritto personale di godimento.

Tuttavia, il legislatore del 2017 non ha dettato disposizioni transitorie, con la conseguenza che – ad avviso del rimettente – alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo,* ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), non troverebbe applicazione la legge sopravvenuta, nonostante sia più favorevole, perché delimita, in modo restrittivo, l'obbligo del certificato di agibilità, la cui violazione è sanzionata in via amministrativa.

Con il settimo motivo di ricorso, «la cui trattazione ha carattere prioritario rispetto alla altre censure», la società ricorrente ha, pertanto, prospettato «la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, dell'art. 11 delle preleggi e dell'art. 2 cod. pen.».

La condotta contestata a R. spa, per la quale è stata adottata la richiamata ordinanza-ingiunzione, infatti, «non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta», in quanto relativa a «lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo)». L'eventuale accoglimento delle questioni comporterebbe l'applicazione retroattiva della legge n. 205 del 2017 e, quindi, l'accoglimento del ricorso per cassazione.

5.– Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in ordine al fondamento del principio di retroattività della *lex mitior,* ricordando come esso sia stato individuato sia nell'art. 3 Cost., sia nell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alle altre norme di diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, primo paragrafo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 e l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE.

Il giudice rimettente ricorda, poi, che il principio di retroattività *in mitius*, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, si estende alle «sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva"», a cui sarebbe riconducibile la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

Osserva, infatti, la Corte di cassazione che l'art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947 sanciva l'obbligo, per «[l]e 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», di chiedere il certificato di agibilità per tutti i lavoratori dello spettacolo, «qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento». Il successivo comma terzo comminava la «sanzione amministrativa di [euro 129] per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata», in caso di inosservanza del suddetto obbligo.

Questo illecito amministrativo avrebbe natura convenzionalmente penale, perché la sanzione «è stabilita in misura fissa […] per ogni giornata di lavoro prestata in assenza di certificato, senza possibilità di adeguamento in relazione ai criteri di cui all'art. 11 della [legge] 24 novembre 1981, n. 689». Detta sanzione, quindi, evidenzierebbe «indici di rilevante afflittività, in quanto si calcola non in considerazione della gravità in sé dell'omissione, ma del persistere di essa, indipendentemente dalla sussistenza e dall'entità del danno, mediante una mera operazione matematica, che può abbracciare l'intera durata del rapporto subordinato, senza la previsione di un tetto massimo».

6.– Ad avviso del giudice *a quo,* l'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, laddove modifica *in mitius* il menzionato art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, escludendo l'obbligo delle imprese dello spettacolo di chiedere il certificato di agibilità per i lavoratori assunti «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», senza prevedere l'applicazione retroattiva della più favorevole disciplina da esso dettata, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE.

Considerato in diritto

7.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

La disposizione censurata violerebbe sia parametri nazionali (art. 3 Cost.), sia parametri interposti convenzionali e del diritto dell'Unione europea (artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE), per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

In particolare, la Corte rimettente lamenta che il censurato art. 1, comma 1097, ha modificato *in mitius* l'illecito amministrativo – consistente nell'impiego di lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità – previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, limitando le ipotesi in cui detto certificato è obbligatorio. La disposizione sopravvenuta, infatti, ha eliminato questo obbligo per coloro che, nei locali di loro proprietà o di cui hanno un diritto personale di godimento, impiegano lavoratori, appartenenti a una delle categorie professionali di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del medesimo decreto, assunti con contratto di lavoro subordinato e per i quali risultano effettuati regolari versamenti contributivi.

Dall'ordinanza di rimessione – che richiama in proposito il processo verbale di contestazione dell'illecito redatto da funzionari dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) e l'ordinanza-ingiunzione opposta – emerge che alla società ricorrente nel giudizio *a quo* è stato contestato di non aver chiesto il certificato di agibilità per i lavoratori subordinati, occupati presso la sua sede e per i quali era stato adempiuto l'obbligo contributivo. Di conseguenza, la suddetta condotta non sarebbe più sanzionabile ai sensi del menzionato art. 6, come modificato dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, la cui applicabilità retroattiva comporterebbe l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione opposta.

Detta disposizione, tuttavia, non si applicherebbe alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore, in quanto l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 comporterebbe l'assoggettamento della condotta alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole, in mancanza di un'esplicita scelta legislativa di segno contrario.

Di qui, la lamentata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE, perché la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, avrebbe natura punitiva agli effetti della CEDU e della CDFUE e, quindi, dovrebbe beneficiare delle garanzie dalle stesse previste, tra cui appunto il principio di retroattività della *lex mitior*.

8.– In via preliminare, deve essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

La Corte rimettente, infatti, non ha illustrato le ragioni che farebbero ricadere la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, condizione – questa – alla quale è subordinata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, «la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze n. 137 del 2025 e n. 85 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 214, n. 113, n. 69, n. 31 e n. 7 del 2025).

Questo, secondo la giurisprudenza costituzionale, non esclude «che le norme della Carta possano essere utilizzate, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, come criteri interpretativi degli stessi parametri costituzionali pertinenti» (sentenza n. 85 del 2024; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze 219 del 2023 e n. 33 del 2021). E questa Corte, nella sentenza n. 198 del 2022, ha chiarito che l'art. 7 CEDU e l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE convergono con l'art. 3 Cost. «nel delineare un assetto di tutela omogeneo» in tema di applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative aventi carattere punitivo-afflittivo.

9.– Le restanti questioni sono ammissibili.

Nel giudizio *a quo* si è posta la questione di massima – ritenuta di particolare importanza – dell'«applicazione retroattiva della legge successiva [art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017] che ha disciplinato in modo più favorevole l'illecito amministrativo», consistente nell'impiego di lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità, previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato.

Infatti, come anticipato, il censurato art. 1, comma 1097, ha escluso l'obbligo di detto certificato per i lavoratori subordinati, purché il datore di lavoro abbia effettuato «regolari versamenti contributivi», conservandolo per i soli lavoratori autonomi, salvo che si tratti di contratti di prestazione d'opera di durata inferiore a trenta giorni.

Le sezioni unite della Corte di cassazione – investite della controversia ai sensi dell'art. 374, secondo comma, del codice di procedura civile – hanno quindi sollevato questioni di legittimità costituzionale del menzionato art. 1, comma 1097, nella parte in cui ha modificato *in mitius* l'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, senza prevederne l'applicazione retroattiva.

L'accoglimento delle questioni, ad avviso del giudice *a quo*, comporterebbe l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione opposta, perché la condotta contestata alla società ricorrente non rientra nel più limitato perimetro dell'illecito amministrativo, così come modificato dal censurato art. 1, comma 1097.

Sempre in punto di rilevanza, la Corte rimettente ha poi dato atto che l'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, è stato ulteriormente modificato dall'art. 3-*quinquies*, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12. Questa disposizione, attualmente in vigore, però – ad avviso delle sezioni unite della Cassazione – «non incid[erebbe] sullo *ius superveniens* […] della cui applicazione si controverte e della cui legittimità costituzionale si dubita».

Essa, infatti, introduce una modifica non ulteriormente favorevole rispetto a quella del 2017, in quanto, ancorché escluda l'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori subordinati a prescindere dall'aver effettuato il datore di lavoro «regolari versamenti contributivi», lo estende a tutti «i lavoratori autonomi dello spettacolo, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione», anche di durata inferiore ai trenta giorni, che prima ne erano esonerati.

Operando tale ampliamento dell'obbligo del certificato di agibilità, indubbiamente, *in peius*, non implausibilmente il rimettente ha censurato soltanto l'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto una disciplina più favorevole e che, quindi, in virtù del principio di retroattività della *lex mitior*, avrebbe dovuto essere esteso alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione, pertanto, supera la soglia di non implausibilità in merito al presupposto della rilevanza, il cui vaglio è demandato a questa Corte (*ex multis,* sentenze n. 30 del 2026, n. 137 del 2025 e n. 172 del 2024; ordinanza n. 22 del 2026).

10.– Sempre in via preliminare, occorre verificare la correttezza delle premesse argomentative su cui poggia l'ordinanza di rimessione, secondo cui – qualificata la sanzione amministrativa di cui all'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, punitiva agli effetti della CEDU e ritenuta la disciplina dettata dal sopravvenuto art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 più favorevole – il giudice *a quo* non avrebbe potuto applicare, in via retroattiva, detta disposizione, senza una previa pronuncia di incostituzionalità.

Le odierne questioni di legittimità costituzionale impongono, pertanto, di stabilire se, in tema di sanzioni amministrative di carattere punitivo-afflittivo, il giudice comune possa applicare la «legge posteriore» più favorevole in assenza di un'espressa disciplina transitoria, come previsto per le sanzioni formalmente penali dall'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, del codice penale; ovvero se, in mancanza di un'espressa previsione sulla retroattività, la norma abrogatrice abbia, in conformità coi principi generali, efficacia meramente ultrattiva, salvo il controllo di questa Corte. In questa seconda prospettiva, sarà solo il giudice costituzionale a dover valutare se si tratti di sanzioni punitive e se, per questo, vi sia una violazione dei parametri costituzionali che impongono, in assenza di effettive ragioni giustificatrici, la retroattività della disposizione legislativa più favorevole.

10.1.– In proposito, è opportuno ricordare che i precedenti di questa Corte, intervenuti sul tema in oggetto – tra cui la sentenza n. 63 del 2019, che, per la prima volta, ha affermato l'applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU – hanno riguardato specifiche disposizioni transitorie, che limitavano espressamente l'applicazione della *lex mitior* alle sole violazioni commesse dopo la sua entrata in vigore (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

In nessun caso, invece, questa Corte ha deciso nel merito questioni, come quelle odierne, in cui si censura direttamente la disposizione sopravvenuta più favorevole nella parte in cui non prevede la sua applicabilità ai fatti pregressi.

È vero che l'ordinanza n. 199 del 2023 ha ritenuto che, nei giudizi principali, la disposizione sopravvenuta «p[otesse] trovare applicazione retroattiva per l'effetto favorevole che da ess[a] deriva rispetto al pregresso regime sanzionatorio»; ma, non prendendo posizione sul tema, questa Corte si è limitata a disporre la restituzione degli atti ai giudici *a quibus,* per consentire loro di valutare l'eventuale incidenza dello *ius superveniens* sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Dal canto suo, la giurisprudenza di legittimità ha spesso ammesso che, qualora la sanzione abbia natura sostanzialmente penale e «in assenza di disposizioni di diritto transitorio che dispongano diversamente, non vi siano ostacoli […] all'applicazione del principio generale dell'applicazione retroattiva della *lex mitior*» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 18 maggio 2025, n. 13182; nello stesso senso, *ex multis,* Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 16 gennaio 2024, n. 1698).

Tuttavia, le Sezioni unite – che, investite dal primo presidente delle questioni di massima di particolare importanza, «costituiscono la forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica demandata dall'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) alla Corte di cassazione» (sentenza n. 13 del 2022) – hanno contraddetto questa interpretazione.

Nel sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale, infatti, il suddetto organo, come già evidenziato, muove dall'assunto che l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 costituisca un ostacolo all'applicabilità retroattiva della disposizione che modifica l'illecito amministrativo o la relativa sanzione in modo più favorevole al trasgressore; ostacolo che compete a questa Corte rimuovere con riferimento a «singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale» (sentenza n. 193 del 2016).

10.2.– L'assunto da cui muove il giudice rimettente è condivisibile.

In tema di sanzioni amministrative, indipendentemente dalla loro natura sostanzialmente penale, l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 si limita a prevedere, al suo secondo comma, che «[l]e leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati», confermando l'applicabilità a tale materia del principio sancito in generale dall'art. 11 delle preleggi, secondo cui «[l]a legge non dispone che per l'avvenire [e] non ha effetto retroattivo». Principio al quale deroga invece, con esclusivo riferimento alle sanzioni formalmente penali, l'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., il quale sancisce appunto la regola della «retroattività della legge più favorevole al reo, […] circoscritt[a] [però] alla successione di leggi entrambe penali» (sentenza n. 96 del 2020).

In ragione dell'art. 11 delle preleggi, che nega efficacia retroattiva alla disposizione sopravvenuta, quindi, il riconoscimento del carattere punitivo-afflittivo della sanzione amministrativa non è sufficiente a permettere l'automatica applicabilità del principio di

retroattività *in mitius*. Piuttosto, si porrà un problema di legittimità costituzionale della *lex mitior*, nella parte in cui non ha previsto una deroga al divieto di retroattività generalmente valevole per le sanzioni amministrative.

È insomma compito di questa Corte – accertata la riconducibilità della misura oggetto del suo sindacato alla "materia penale" ai sensi della CEDU – verificare se la mancata previsione dell'efficacia retroattiva della *lex mitior*, che su di essa incide, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. Nell'ambito di tale verifica è necessario accertare se sussistano eventuali «ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale», in linea con quel «"vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019).

L'intervento di questa Corte risulta, peraltro, necessario anche al fine di assicurare certezza in ordine all'efficacia nel tempo delle «leggi che prevedono sanzioni amministrative» di carattere punitivo-afflittivo e, conseguentemente, parità di trattamento tra i consociati. Diversamente, infatti, da quanto accade per le sanzioni penali in senso stretto, rispetto alle quali il dato formale soddisfa questa esigenza, per le sanzioni amministrative il margine di incertezza è maggiore e il potere del giudice di applicare la disposizione sopravvenuta più favorevole deve essere «adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali» sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 7 del 2025, relativamente al diverso principio di proporzionalità della pena).

In definitiva, in tema di successione di leggi nel tempo relative a sanzioni amministrative sostanzialmente penali ai sensi della CEDU, il giudice comune è tenuto a investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale – alla stregua sia dei parametri nazionali (art. 3 Cost.), sia del parametro interposto convenzionale (art. 7 CEDU), per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. – tanto di disposizioni che escludano o limitino la retroattività della *lex mitior*, quanto di disposizioni che, non prevedendo espressamente tale retroattività, in base all'art. 11 delle preleggi hanno efficacia meramente ultrattiva.

Solamente qualora si verta nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e operi anche la garanzia di cui all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 1° agosto 2025, causa C-544/23, T. T. e Baji Trans sro), il giudice «può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.», tenendo conto che «[l]'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua», perché è destinata «a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto», previo «bilanciamento tra princìpi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

11.– Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento a entrambi i parametri evocati dal rimettente, «che possono essere scrutinati congiuntamente, posto che il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale trova fondamento nell'ordinamento costituzionale, sia direttamente, sia per effetto dell'azione [dell'art.] 7 CEDU, in forza [dell'art.] 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 198 del 2022). Parametri che devono essere interpretati alla luce dell'art. 49, paragrafo 1, CDFUE.

12.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia

entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il principio sancito da questa disposizione costituzionale deve «essere interpretato 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, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato» (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

Come ha chiarito questa Corte, infatti, «la *ratio* immediata di detta norma è – *in parte qua* – quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò "per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo (sentenza n. 394 del 2006)" (sentenze n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019)» (sentenza n. 198 del 2022; da ultimo, sentenze n. 123 del 2025 e n. 176 del 2024).

Tuttavia, il principio di retroattività *in mitius*, sancito dall'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., ha comunque «un duplice, e concorrente, fondamento [costituzionale]. L'uno – di matrice domestica – [è] riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.» (ancora, sentenza n. 63 del 2019 e, più di recente, sentenza n. 123 del 2025), 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. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e 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; e, ancora, più di recente, sentenze n. 123 e n. 176 del 2024, nonché, in senso analogo, sentenza n. 95 del 2025).

L'altro fondamento – di origine internazionale e avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – è «riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo» (oltre alla Corte EDU, grande camera, sentenza 7 settembre 2009, Scoppola contro Italia; sentenze 10 luglio 2025, Wulffaert e Wulffaert Beheer NV contro Belgio; 17 ottobre 2024, Cesarano contro Italia; 18 febbraio 2020, Jidic contro Romania; 3 dicembre 2019, Parmak e Bakir contro Turchia; 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina; 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, nonché decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia), «nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost.» (sentenza n. 63 del 2019; analogamente anche le già citate sentenze n. 123 e n. 95 del 2025, n. 198 del 2022, n. 238 del 2020 e n. 236 del 2011).

Sulla sostanziale corrispondenza di contenuto tra i parametri citati, questa Corte ha da ultimo chiarito che la *ratio* del principio in oggetto è pur sempre identificabile in sostanza nel «diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione» (ancora, sentenze n. 123 del 2025, n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

Deve infine ribadirsi 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)» (sentenza n. 198 del 2022). In altri termini, «in tanto una deroga al diritto [dell'imputato a essere giudicato secondo la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto] può trovare giustificazione sul piano costituzionale, in quanto essa risulti proporzionata all'esigenza di salvaguardare altri interessi costituzionalmente rilevanti, che rischierebbero di essere pregiudicati laddove si desse luogo all'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole» (sentenza n. 123 del 2025).

13.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]'assimilazione delle sanzioni amministrative "punitive" alle sanzioni penali ha, quale corollario, l'estensione di larga parte dello "statuto costituzionale" sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche […] sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior*» (sentenza n. 101 del 2025).

Infatti, «[d]opo una prima affermazione di principio contenuta nella sentenza n. 193 del 2016, questa Corte, con la pronuncia n. 63 del 2019, ha […] espressamente affermato l'applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte Edu» (sentenza n. 198 del 2022).

Si è chiarito, cioè, che la suddetta regola non potrà che estendersi anche a «singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità "punitiva"» (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019; nello stesso senso, n. 68 del 2021 e n. 193 del 2016) e che ciò «"è conforme [anche] 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 [dell'autore dell'illecito] 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" (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2021)» (ancora, sentenza n. 198 del 2022).

Dai rilievi appena svolti non discende però che alle sanzioni amministrative di carattere punitivo-afflittivo debba applicarsi, con modalità del tutto identiche, il complessivo regime giuridico previsto per le sanzioni formalmente penali. Con riguardo al tema della successione di leggi nel tempo, in particolare, deve ribadirsi che, laddove il legislatore rimoduli in senso più favorevole la disciplina di una sanzione amministrativa di carattere punitivo-afflittivo, senza congiuntamente attribuire un'espressa efficacia retroattiva alla previsione sopravvenuta, non troverà spazio l'automatica applicabilità del principio di retroattività *in mitius* ex art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., aprendosi invece, per il giudice, la strada dell'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale su tale scelta legislativa.

14.– Tanto premesso, l'esame delle odierne questioni di legittimità costituzionale impone di verificare la correttezza dell'ulteriore presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione, secondo cui la sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, per la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo, ha natura punitiva agli effetti della CEDU e, quindi, soggiace alle garanzie dalla stessa previste, tra cui il principio di retroattività della *lex mitior.*

14.1.– Questa Corte ritiene opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

14.1.1.– L'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, nel testo vigente *ratione temporis*, stabiliva, al secondo comma, che «[l]e 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 [potessero] far agire nei locali di proprietà o di cui [avessero] un diritto personale di godimento i lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'articolo 3, che non [fossero] in possesso del certificato di agibilità previsto dall'articolo 10».

Il terzo comma stabiliva che «[i]n caso di inosservanza delle disposizioni di cui al precedente comma le imprese [erano] soggette alla sanzione amministrativa [di euro 129] per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 – oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale – il nuovo comma 1 del modificato art. 6 prevedeva che, per i medesimi soggetti, l'obbligo del suddetto certificato «non sussiste[va] 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 [avessero] un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettua[vano] regolari versamenti contributivi presso l'INPS». Il suddetto obbligo persisteva, invece, per i lavoratori autonomi appartenenti alle medesime categorie, «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» e, comunque, «ogni qualvolta [fosse] resa una prestazione» da parte di detti lavoratori «nei locali di proprietà o di cui [avessero] un diritto personale di godimento le imprese committenti».

Il comma 2 lasciava invariata la sanzione amministrativa applicabile in caso di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità, nella misura «di euro 129 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

A seguito delle modifiche apportate nel 2017, pertanto, questo obbligo era previsto unicamente in relazione a rapporti di lavoro autonomo, compresi quelli di collaborazione, di durata non inferiore a trenta giorni, con esclusione dei rapporti di lavoro subordinato qualora il datore di lavoro avesse effettuato «regolari versamenti contributivi». Permaneva, ai fini dell'insorgenza dell'obbligo del certificato di agibilità, il requisito dell'appartenenza del lavoratore a una delle categorie professionali di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947 e quello del suo impiego nei locali di proprietà del committente o di cui questi avesse un diritto personale di godimento.

Il comma 1 del menzionato art. 6 è stato ulteriormente modificato dall'art. 3-*quinquies*, comma 1, lettera *a)*, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito; ma – come già evidenziato al precedente punto 9 – questa modifica non rileva nel presente giudizio.

14.1.2.– L'illecito previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, consiste nel "far agire", ossia nell'adibire al lavoro, i lavoratori (ora solamente autonomi) appartenenti a una delle categorie professionali di cui al precedente art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), che non siano in possesso del certificato di agibilità, la cui disciplina è dettata dai successivi artt. 9 e 10.

In estrema sintesi, il suddetto certificato deve essere chiesto all'ENPALS dalle imprese dello spettacolo e dagli altri soggetti indicati nel medesimo art. 6, «non oltre cinque giorni

dalla conclusione dei contratti» e, comunque, prima dello svolgimento della prestazione lavorativa, previa indicazione della «retribuzione giornaliera corrisposta e [di] tutte le altre notizie che saranno richieste dall'Ente per l'iscrizione e per l'accertamento dei contributi» (art. 9, commi terzo e primo); il suo rilascio è «subordinato all'adempimento da parte dell'impresa degli obblighi posti dalla legge a suo carico» (art. 10, secondo comma).

L'obbligo del certificato di agibilità risponde, in sostanza, alla «finalità […] 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» in ordine alla regolarità contributiva dell'impresa che lo richiede; regolarità che costituisce infatti il presupposto del suo rilascio (Cass., ord. n. 9396 del 2024).

L'illecito in esame, tuttavia, non consiste nell'inadempimento dell'obbligazione contributiva, bensì nella mera violazione dell'obbligo di chiedere e ottenere il rilascio del suddetto certificato per ogni lavoratore impiegato, configurandosi come illecito permanente, la cui consumazione perdura finché il lavoratore che ne sia privo venga adibito al lavoro (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2023, n. 19527 e sentenza 7 aprile 1998, n. 3579).

La sanzione è determinata dal secondo comma dell'art. 6 nella misura fissa di euro 129 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro. Il perpetuarsi della condotta illecita si risolve, pertanto, «in un proporzionale accrescimento dell'unica sanzione prevista dalla norma», con la conseguenza che – come osserva la Corte rimettente – non sono applicabili né le regole in materia di concorso o continuazione di illeciti di cui all'art. 8 della legge n. 689 del 1981, né la disciplina di cui all'art. 11 della legge medesima, «espressamente dettata con riguardo al diverso caso della determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo» (Cass., n. 3579 del 1998).

14.2.– Questa Corte condivide la ricostruzione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla natura punitiva ai sensi della CEDU della sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato.

14.2.1.– Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, «"l'esistenza o meno di una ʽaccusa in materia penale' deve essere valutata sulla base di tre criteri, indicati comunemente con il nome di ʽcriteri 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).

Con riferimento al primo criterio, «[è] ininfluente che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto "subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di pena" (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, paragrafo 216, in coerenza con i princìpi già affermati dalla medesima Corte, grande camera, sentenza 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito, paragrafo 27)» (sentenza n. 101 del 2025).

Per contro, «[q]uando la misura non sia imposta in séguito alla condanna per un reato [come nel caso di specie], occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano "la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità" (Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, paragrafo 68; nello stesso senso, terza sezione, sentenza 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 48, e la già citata sentenza Welch, paragrafo 28)» (ancora, sentenza n. 101 del 2025).

Nella specie, la sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S n. 708 del 1947, come ratificato, per la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo, non è formalmente qualificata dall'ordinamento nazionale come sanzione penale, ma quale sanzione amministrativa.

Il suo eventuale carattere punitivo va allora apprezzato sulla base dei due criteri sostanziali di cui si è detto: «da un lato, la natura della violazione, desunta dal suo ambito applicativo, in quanto, per essere "penale", essa deve essere rivolta alla "generalità dei consociati" e non agli appartenenti ad un ordinamento particolare, e, soprattutto, dallo scopo perseguito, che deve essere "non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo"; dall'altro, la natura e la gravità della sanzione cui l'interessato si trova esposto, che deve presentare "una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità" (sentenza n. 43 del 2017)» (ancora, sentenza n. 198 del 2022).

14.2.2.– La sanzione prevista dal menzionato art. 6 ha una funzione, al contempo, repressiva e dissuasiva, «in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali» (sentenza n. 149 del 2022). Essa, infatti, persegue l'obiettivo principale di punire – come emerge dalla sua stessa qualificazione come "sanzione", ancorché amministrativa per il diritto interno – il mancato adempimento dell'obbligo di chiedere e conseguire il rilascio del certificato di agibilità prima di adibire al lavoro i lavoratori dello spettacolo, risultando preposta a tutelare interessi generali della società, solitamente tutelati dal diritto penale: la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo.

La sanzione in esame è, insomma, irrogata come «conseguenza indefettibile dell'illecito» ed esprime «la riprovazione dell'ordinamento per la condotta del trasgressore» (ancora, sentenza n. 101 del 2025). Si tratta, peraltro, di una violazione meramente formale, non richiedendo l'integrazione dell'illecito, come già posto in evidenza, l'effettivo inadempimento dell'obbligazione contributiva e non avendo, dunque, la previsione una finalità risarcitoria.

Quanto alla gravità, nonostante la sanzione pecuniaria non sia di rilevante entità economica (129 euro), il suo metodo di calcolo può portare a un importo considerevole, infliggendo un sacrificio economico notevole al trasgressore. Essa, infatti, è dovuta in misura fissa «per ogni giornata di lavoro prestata da ciascun lavoratore», senza la determinazione di un tetto massimo.

Trattandosi poi di un illecito permanente, «cioè di unica condotta che si perpetua nel tempo» finché il lavoratore privo del certificato di agibilità viene adibito al lavoro (Cass., n. 3579 del 1998 e, nello stesso senso, n. 19527 del 2023), la sanzione può assumere, già per la sua cornice edittale, un rilevante grado di afflittività, soprattutto con riferimento all'ipotesi – che qui rileva – di rapporti di lavoro subordinati, stante il carattere stabile e continuativo della prestazione lavorativa.

14.2.3.– Ricondotta la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, alla "materia penale" agli effetti della CEDU, resta da verificare se la disposizione censurata possa ritenersi legittima al metro del «"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).

A tale quesito deve rispondersi negativamente.

L'esigenza di non sanzionare più il datore di lavoro che, secondo la posteriore legge del 2017, può commettere la medesima condotta – adibire al lavoro, senza certificato di agibilità, lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato – senza incorrere in alcuna sanzione prevale, ad avviso di questa Corte, sull'esigenza di tutelare interessi di analogo rilievo, come quello volto ad agevolare la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo a tutela dei lavoratori dello spettacolo. Peraltro, nel caso di specie, l'introduzione di limiti alla retroattività *in mitius* non potrebbe nemmeno essere giustificata dall'esigenza di tutelare altri possibili controinteressi di rango costituzionale.

Nel caso in esame, inoltre, non si è al cospetto di una «revisione dell'intero sistema sanzionatorio» di un ampio settore dell'ordinamento (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 19 gennaio 2025, n. 1274), né di una sanzione che, per il suo vasto ambito applicativo, possa avere un'ingente incidenza sugli interessi finanziari dello Stato, ove venisse meno per il passato.

Peraltro, come già posto in evidenza, l'illecito per cui è causa sanziona una violazione meramente formale, cui non corrisponde, o non corrisponde necessariamente, l'effettivo mancato versamento dei contributi dovuti.

Inoltre, come osserva correttamente la Corte rimettente, l'obbligo del certificato di agibilità si pone, con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato, quale duplicato dell'obbligo, imposto dall'art. 9, primo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, e autonomamente sanzionato, «di denunziare all'Ente [nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo] le persone 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»; obbligo che ha il medesimo scopo di consentire agli organi di vigilanza di effettuare i controlli di loro pertinenza, a garanzia dell'adempimento degli obblighi contributivi da parte delle imprese che assumono lavoratori dello spettacolo.

La scelta legislativa di non applicare retroattivamente la nuova disciplina in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità non supera, quindi, il vaglio positivo di ragionevolezza ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

15.– Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097,

della legge n. 205 del 2017, sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Francesco Saverio MARINI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.