

Corte di Cassazione Sezione Lavoro

Sentenza 27 aprile 2026 n. 11276

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LEONE Margherita Maria - Presidente

Dott. PONTERIO Carla - Consigliere

Dott. CINQUE Guglielmo - Consigliere

Dott. AMENDOLA Fabrizio - Consigliere

Dott. CASO Francesco Giuseppe Luigi - Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 20889-2022 proposto da:

ISPETTORATO TERRITORIALE DEL LAVORO DI [REDACTED] - SEDE
TERRITORIALE [REDACTED], in persona del Direttore pro tempore, rappresentato e difeso ex lege
dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

ricorrente

contro

[REDACTED]

intimato

avverso la sentenza n. 1018/2022 della CORTE D'APPELLO di L'AQUILA, depositata il 05/07/2022
R.G.N. 209/2022;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 27/01/2026 dal Consigliere Dott.
FRANCESCO GIUSEPPE LUIGI CASO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. GIANLUIGI PRATOLA che ha
concluso per annullamento della sentenza impugnata.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 761/2021 il Tribunale di Chieti aveva rigettato l'opposizione proposta [REDACTED] (quale trasgressore) e della [REDACTED] Sas di [REDACTED]. (in veste di coobbligata) all'ordinanza-ingiunzione n. 68/2021/CH/2 n. 15451 del 6.5.2021, con cui l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Chieti aveva loro ingiunto il pagamento della somma complessiva di Euro 30.800,00, in quanto ritenuti responsabili degli illeciti previsti dall'art. 39 D.L. n. 112/2008 (per infedeli registrazioni nel LUL) e dall'art. 29 D.Lgs. n. 276/2003 (per interposizione illecita).
2. Con la sentenza in epigrafe indicata la Corte d'Appello di L'Aquila accoglieva l'appello proposto dal [REDACTED] e dalla [REDACTED] Sas contro la suddetta sentenza e, per l'effetto, annullava l'ordinanza-ingiunzione suddetta, compensando integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.
3. Per quanto qui interessa, la Corte territoriale premetteva: a) che gli opposenti non avevano sollevato alcuna contestazione in ordine al primo illecito addebitato; b) che essi avevano, per contro, lamentato l'insussistenza dell'altra violazione addebitata (derivante dall'illiceità del contratto di appalto intercorso con la [REDACTED] Srl), eccependo preliminarmente la competenza del giudice del lavoro ed assumendo, nel merito, che, essendo intervenuta per il citato contratto di appalto, la certificazione dell'ENBLI di Roma, nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. 75, 79 e 80 D.Lgs. n. 276/2003, censure avverso tale atto amministrativo dovevano essere svolte dinanzi al TAR territorialmente competente, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione; c) che il Tribunale, risolta negativamente la questione sulla competenza, aveva disatteso anche la tesi sostenuta dagli opposenti circa la portata da annettere alla cennata certificazione.
4. Tanto premesso e riferito l'unico motivo di gravame degli appellanti, la Corte riteneva: I) che la Direzione territoriale del Lavoro aveva esercitato il potere sanzionatorio in seguito agli accertamenti effettuati sul contratto di appalto intercorso tra Co. Sas e la [REDACTED] Srl in data 21.11.2017; II) che in ordine a tale contratto era intervenuta, in data 14.12.2017, la certificazione prevista dal D.Lgs. n. 276/2003 da parte dell'ENBLI di Roma; III) che, tuttavia, dalle verifiche effettuate gli operanti avevano accertato l'inadeguatezza della sede dell'ente in Roma alla Via (Omissis), perché priva di energia elettrica, e il difetto dell'ulteriore requisito, previsto dall'art. 2 lett. h) D.Lgs. n. 276/2003, costituito dal fatto che l'ENBLI doveva esser composto da organizzazioni datoriali e sindacali aventi il requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi; IV) pur riconoscendo che non vi era uniformità interpretativa all'interno del panorama giurisprudenziale, di aderire ad un indirizzo delineato in una decisione di merito; V) che in particolare: - l'opposizione alla certificazione è ammessa in presenza di violazione del procedimento di certificazione; - all'interno di tale categoria doveva essere ricompresa l'ipotesi relativa alla costituzione della commissione di certificazione in quanto la contestazione sollevata sulla mancata partecipazione della associazione comparativamente rappresentativa è finalizzata a mettere in discussione la stessa idoneità dell'organo ad esercitare correttamente la propria funzione; - per tale ragione, il soggetto accertatore avrebbe dovuto, prima di esercitare il proprio potere sanzionatorio, agire, previo esperimento del tentativo di conciliazione, in sede amministrativa per verificare la fondatezza della contestazione accertata nell'ambito della

procedura amministrativa di certificazione; - la circostanza che la sentenza della sezione lavoro del Tribunale di Chieti (n. 81/21 resa in altro giudizio) non fosse opponibile all'Ispettorato Territoriale del lavoro si sostanzialmente in un fattore neutro e per giunta del tutto irrilevante ai fini della decisione; - non poteva, infine, così prendendo posizione anche su una questione affrontata nella sentenza di primo grado impugnata, attribuirsi rilevanza decisiva alla circolare n. 4/2018 dell'INL, che, come atto interno, non poteva esplicitare alcuna valenza vincolante sull'interpretazione della norma; - la finalità della certificazione è prevenire, mediante un controllo a monte operato da un organismo rappresentativo ed in quanto tale qualificato, l'insorgenza di possibili controversie sull'esecuzione di alcune tipologie negoziali tra cui l'appalto; - se era quindi questa la ratio dell'istituto, in logica ancor prima che in diritto, risultava poco persuasiva la tesi di prevedere un regime giuridico con riguardo specifico alla opposizione in sede amministrativa a seconda che l'ente bilaterale abbia una composizione conforme o meno alla lettera della normativa di riferimento.

5. Avverso tale decisione l'Ispettorato territoriale del lavoro di [REDACTED]-sede territoriale di [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad unico motivo.

6. Gli intimati sono rimasti tali, non avendo svolto difese in questa sede di legittimità.

7. A seguito della fissazione di pubblica udienza, il ricorrente ha depositato memoria, e il P.M. ha depositato memoria in cui ha concluso per l'annullamento della sentenza impugnata.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con unico motivo il ricorrente denuncia "Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 75, 76, 78, 79 e 80 D.Lgs. 276/2003". Secondo il ricorrente la linea interpretativa seguita dalla Corte territoriale non era condivisibile. Per il ricorrente, in particolare, l'efficacia giuridica della certificazione disciplinata dalle su indicate disposizioni incide sul potere del giudice di effettuare qualsiasi accertamento incompatibile con la qualificazione del contratto decisa dal certificatore, purché sussista effettivamente un certificatore abilitato a conferire simile efficacia all'atto certificatorio. Doveva allora ritenersi che non sia necessaria alcuna previa impugnativa giudiziale dell'atto di certificazione laddove questo - come nel caso di specie - sia stato pacificamente emanato da una commissione priva di qualsiasi attribuzione stante la indiscussa mancanza di rappresentatività dell'ente bilaterale presso cui era stata istituita la medesima commissione di certificazione.

2. Tale motivo è fondato nei termini che si passa ad illustrare.

3. L'art. 75 D.Lgs. n. 276/2003, come da ultimo sostituito dall'art. 30, comma 4, L. n. 183/2010, sotto la rubrica "Finalità", al dichiarato "fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro", prevede che "le

parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro, secondo la procedura volontaria stabilita nel presente titolo".

Il seguente art. 76, al comma 1, per quanto qui interessa, prevede che tra gli altri: "Sono organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le commissioni di certificazione istituite presso: a) gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale".

Nell'ambito delle precedenti disposizioni definitorie di cui all'art. 2 D.Lgs. n. 276/2003, è specificato alla lett. h) che "enti bilaterali" sono gli "organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento".

L'art. 77 dello stesso decreto disciplina la "Competenza" della commissione cui le parti "devono rivolgersi", mentre il successivo art. 78 contiene disposizioni circa il "Procedimento di certificazione" (oltre che per i "codici di buone pratiche").

Inoltre, l'art. 78, circa l'"Efficacia giuridica della certificazione" in questione, recita: "1. Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari.

2. Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita".

Il seguente art. 80 disciplina i "Rimedi esperibili nei confronti della certificazione".

Più nello specifico, il comma 1 dell'art. 80 recita: "Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso, presso l'autorità giudiziaria, di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, per erronea qualificazione del contratto oppure difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.

Sempre presso la medesima autorità giudiziaria, le parti del contratto certificato potranno impugnare l'atto di certificazione anche per vizi del consenso".

Il comma 5 dello stesso articolo prevede inoltre: "Dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto può essere presentato ricorso contro l'atto certificatorio per la violazione del procedimento o per eccesso di potere".

4. Tale, in sintesi, era il quadro normativo di riferimento vigente *ratione temporis* all'epoca dei fatti di cui è causa. Come già premesso in narrativa, infatti, il contratto di appalto tra Co. Sas e la MG.Co. Srl, in ordine al quale l'allora Direzione Territoriale del Lavoro (poi Ispettorato del lavoro) aveva esercitato il proprio potere sanzionatorio, era intervenuto il 21 novembre 2017.

Secondo quanto pure sopra premesso, la stessa Corte d'Appello ha giudicato incontroverso, in base agli accertamenti operati in sede ispettiva, non contestati dagli opposenti, "che la certificazione è intervenuta ad opera di un organismo non composto di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative".

La stessa Corte ha ritenuto altresì non "adeguatamente contestate neppure le ulteriori circostanze, riportate nel verbale di accertamento, relative al fatto che la sede si presentava inadeguata, sprovvista di energia elettrica e che dalle informazioni assunte nei locali indicati quale sede non fosse presente alcuna commissione di certificazione" (v. par. 3.3. alla pag. 7 dell'impugnata sentenza).

5. Ritiene, allora, il Collegio che la linea interpretativa delle norme applicabili che la Corte d'Appello ha seguito nella propria decisione in relazione a detto accertamento fattuale non sia assolutamente condivisibile.

Invero, in base a tale accertamento (peraltro confermativo di quello operato dal primo giudice: cfr. par. 1.2. della sentenza qui impugnata), l'organismo che aveva espresso la certificazione in data 14 dicembre 2017 "non era composto di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative", e addirittura le verifiche ispettive ponevano in dubbio l'esistenza stessa di una commissione costituita presso un "ente bilaterale" configurato nei termini sopra specificati.

6. Nota il Collegio che la stessa Corte distrettuale nemmeno ha preso in considerazione (condivisibilmente) l'ipotesi che l'allora Direzione Territoriale del Lavoro di Chieti, a fronte di tanto dovesse ricorrere al rimedio di cui all'art. 80, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003. Si tratta, infatti, di "impugnativa" della certificazione in questione, da esperire innanzi a giudice ordinario ("l'autorità giudiziaria di cui all'art. 413" c.p.c.), che, senza un termine stabilito, è riservata principalmente alle "parti" del contratto di lavoro certificato e, limitatamente, ai "terzi nella cui sfera giuridica l'atto è destinato a produrre effetti"; e tra tali terzi non può indubbiamente includersi una direzione territoriale del lavoro, rispetto alla quale la certificazione de qua, come tale, non produce effetto alcuno nella sua "sfera giuridica".

Del resto, lo stesso ricorso ex art. 80, comma 1, cit. può riguardare la sostenuta "erronea qualificazione del contratto oppure" la "difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione" (v. per un caso ricondotto a detta ultima ipotesi Cass., sez. lav., ord. 29.10.2021, n. 30745); e solo "le parti del contratto certificato" (e non anche i terzi suddetti) possono, altresì, "impugnare l'atto di certificazione per vizi del consenso".

7. Erroneamente, poi, la Corte d'Appello ha considerato che "il soggetto accertatore", "prima di esercitare il proprio potere sanzionatorio", fosse tenuto anzitutto al "previo esperimento del tentativo di conciliazione".

Sul punto la Corte qui allude al comma 4 dell'art. 80 cit., che recita: "Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi 1 e 3, deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile".

Ergo, secondo il tenore letterale di tale previsione, il tentativo obbligatorio di conciliazione ivi disciplinato (v. anche art. 31, comma 2, L. n. 183/2010) deve precedere il ricorso giurisdizionale al giudice ordinario di cui s'è già detto, e non anche l'adizione del giudice amministrativo contemplata dall'ultimo comma dell'art. 80 cit.

La Corte d'Appello, invece, ha ritenuto che "il soggetto accertatore", vale a dire, nella specie, la Direzione Territoriale del Lavoro di Chieti, "avrebbe dovuto, prima di esercitare il proprio potere sanzionatorio agire, previo esperimento del tentativo di conciliazione, in sede amministrativa per verificare la fondatezza della contestazione accertata nell'ambito della procedura amministrativa di certificazione".

7.1. Orbene, non si vede cosa un'autorità pubblica, deputata all'accertamento di violazioni di natura amministrativa in un campo specifico e all'irrogazione delle relative sanzioni, quale una Direzione Territoriale del Lavoro, possa tentare di "conciliare" innanzi alla stessa "commissione di certificazione".

Ma, soprattutto, in una duplice chiave è del tutto erronea l'affermazione della Corte territoriale secondo cui detta autorità amministrativa avrebbe dovuto esperire il rimedio di cui all'art. 80, comma 5, cit. innanzi al giudice amministrativo "per verificare la fondatezza della contestazione accertata nell'ambito della procedura amministrativa di certificazione".

Invero, il ricorso "al Tribunale amministrativo regionale nella cui giurisdizione ha sede la commissione che ha certificato il contratto", ex art. 80, comma 5, cit., non può riguardare assolutamente "la fondatezza della contestazione" mossa dall'autorità amministrativa, e men che meno una "contestazione accertata nell'ambito della procedura amministrativa di certificazione".

Detto rimedio, difatti, può essere esperito solo "contro l'atto certificatorio per violazione del procedimento o per eccesso di potere".

8. Erroneamente, ancora, la Corte di merito ha opinato che all'interno della categoria della "violazione del procedimento di certificazione" "deve essere ricompresa l'ipotesi relativa alla costituzione della commissione di certificazione in quanto la contestazione sollevata sulla mancata partecipazione della associazione comparativamente rappresentative è finalizzata a mettere in discussione la stessa idoneità dell'organo ad esercitare correttamente la propria funzione".

Osserva, infatti, il Collegio che la locuzione "violazione del procedimento" si riferisce effettivamente al "procedimento di certificazione" di cui all'art. 78 D.Lgs. n. 276/2003, ma che "Le procedure di certificazione" ivi disciplinate "sono determinate all'atto di costituzione delle commissioni di certificazione" (cfr. incipit del comma 2 dell'art. 78 ora cit.).

In altre parole, le regole procedurali da osservarsi in concreto, secondo i principi e gli ulteriori disposti dettati nell'art. 78 cit., per ogni "procedimento di certificazione" sono un posterius rispetto alla costituzione della "commissione di certificazione"; tanto che le parti interessate "devono rivolgersi alla commissione" competente, ossia, quella già esistente "nella cui circoscrizione si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale sarà addetto il lavoratore", oppure "alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro" (v. art. 77 D.Lgs. n. 276/2003).

9. Vero è, poi, che per il rimedio ex art. 80, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003 il legislatore delegato - diversamente rispetto al ricorso al giudice ordinario regolato dai primi quattro commi dello stesso art. 80 - non ha inteso specificare i soggetti legittimati (parti del contratto e terzi) legittimati a ricorrervi.

Inoltre, l'art. 79 del decreto sembra delineare una "Efficacia giuridica della certificazione" erga omnes ("anche verso i terzi"), "fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80", vale a dire, sia il ricorso davanti al giudice ordinario che quello davanti al giudice amministrativo.

9.1. Rileva, tuttavia, il Collegio che la Sezione V di questa Corte Suprema, in relazione a controversie del settore tributario, nelle quali venivano in considerazione certificazioni ex lege c.d. Biagi relative a contratti d'appalto, ritenuti dall'amministrazione finanziaria quali effettivi contratti di somministrazione di manodopera, ha già enunciato il seguente principio di diritto: "L'esercizio del potere-dovere del giudice tributario di qualificare l'operazione economica sottostante il contratto, anche se sulla base dell'esecuzione dello stesso, e di pronunciarsi sull'obbligazione tributaria instauratasi al verificarsi di un atto o fatto rivelatore di capacità contributiva ex art. 53 Cost., non è precluso dalla certificazione del contratto di cui agli artt. 75 e ss. del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e dalla mancata impugnazione di tale certificazione davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro" (così Cass., sez. V, ord. 23.7.2024, n. 20421; id., ord. 29.7.2024, n. 21090).

Nel condividere questo approdo, il Collegio rileva che l'intera disciplina delle "Certificazioni dei contratti di lavoro" di cui al Capo I del Titolo VIII del D.Lgs. n. 276/2003, deve essere letta (ex art. 12, comma primo, preleggi) alla luce della ratio di tale specifico intervento normativo, nella specie subito espressa dallo stesso legislatore delegato all'art. 75 del decreto; ratio legis che, come si è visto, è quella "di ridurre il contenzioso in materia di lavoro", vale a dire, il contenzioso propriamente "lavoristico" tra le parti "di contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione

di lavoro", e che sono legittimate (facoltativamente) ad "ottenere la certificazione dei" loro contratti "secondo la procedura volontaria stabilita" nello stesso titolo.

Del resto, anche le "autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti" non sono parti del "procedimento di certificazione" e, ove l'inizio del relativo procedimento sia loro comunicato (dalla Direzione provinciale del lavoro), sono semplicemente abilitate a "presentare osservazioni alle commissioni di certificazione" (v. art. 78, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 276/2003).

Dunque, deve escludersi che le "certificazioni dei contratti di lavoro" in questione siano munite, senza eccezioni, di efficacia giuridica incontestabile, prima, per le autorità pubbliche titolari di poteri di accertamento e di imposizione (fiscale) o sanzionatorio (come nella specie) e, poi, per il giudice chiamato a decidere controversie non "in materia di lavoro", bensì relative ad atti di dette autorità pubbliche (quale è l'ordinanza-ingiunzione oggetto d'opposizione nel nostro caso).

10. Tornando, allora, alla fattispecie di cui è causa appare dirimente in diritto il rilievo che l'art. 79 si riferisce agli "effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro".

Secondo l'accertamento fattuale dei giudici del doppio grado di merito, invece, nel caso in esame le incontestate verifiche in sede ispettiva avevano riscontrato, non già violazioni del procedimento di certificazione una volta iniziato (violazioni ipoteticamente denunciabili avanti al g.a. ex art. 80, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003), ma ancor prima, se non l'inesistenza, la irregolare composizione dell'organo di certificazione, rispetto a quanto previsto dall'art. 2 lett. h) dello stesso decreto; dato, questo, come si è visto, logicamente e giuridicamente anteriore e presupposto rispetto al corretto svolgersi del procedimento di certificazione.

Pertanto, ben poteva la Direzione Territoriale del Lavoro di Chieti autonomamente accertare (anche) questo aspetto pregiudiziale, senza adire alcun giudice (ordinario o amministrativo), e quindi esercitare il proprio potere sanzionatorio in ordine alla violazione dell'art. 29 D.Lgs. n. 276/2003, prescindendo da una certificazione risultata aliena dallo schema legale in cui essa potrebbe rivestire l'efficacia giuridica di cui all'art. 79 D.Lgs. cit., ossia non emessa da "organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro".

11. Conclusivamente, in accoglimento del ricorso la sentenza impugnata dev'essere cassata con rinvio alla medesima Corte territoriale che, in differente composizione, oltre a regolare le spese processuali, comprese quelle del giudizio di legittimità, dovrà riesaminare il caso in conformità ai principi di diritto delineati in motivazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso. Cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di L'Aquila, in diversa composizione, cui demanda di provvedere sulle spese processuali anche del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 27 gennaio 2026.