

La nuova classificazione dei datori di lavoro a fini previdenziali (art. 49 L. 9 marzo 1989, n. 88).

Giurisprudenza Italiana, n. 11, 1 novembre 1990, p. PAG1005

Dottrina di Vidiri Guido

1. Il più rilevante problema che fa sorgere la nuova classificazione dei datori di lavoro «a fini previdenziali ed assistenziali», disciplinata dall'art. 49 L. 9 marzo 1989, n. 88, attiene ai rapporti tra detta disposizione [1] e la normativa codicistica (artt. 2082, 2135 e 2195), contenente propri e distinti criteri di inquadramento delle attività imprenditoriali[2].

L'approccio a tale tematica non può prescindere da alcune considerazioni di carattere generale di indiscutibile utilità per una migliore comprensione dei numerosi e delicati profili connessi alla materia in esame.

Il codice civile poggia su alcune idee - forza che sono state in parte superate dall'entrata in vigore della Carta costituzionale[3], nella quale si rinvencono norme che assegnano allo Stato incisivi poteri per il conseguimento di finalità di ordine sociale e norme che tendono a tutelare il cittadino valorizzandone al massimo la personalità e le sue molteplici espressioni all'interno di gruppi e comunità, nell'ambito di una visione pluralistica della società[4].

Nell'ambito del generale sistema normativo ed in attuazione dei suddetti principi sono così venuti a formarsi gradualmente numerosi ordinamenti settoriali, micro-sistemi di norme, con proprie ed autonome logiche (leggi sul rapporto di lavoro, leggi sui contratti agrari, leggi sulla locazione di immobili urbani), che non possono non mettere in discussione la stessa validità del codice come diritto generale[5].

Sempre più imponente infatti è apparsa l'aggressione al codice civile sfociante sovente in leggi speciali che «strappano istituti o categorie di rapporti e provvedono alla disciplina di fenomeni appena emersi dalla realtà economica», tanto che uno studioso ha efficacemente osservato che «il periodo storico che si apre con il secondo dopoguerra sarà forse ricordato come l'età della decodificazione, come una età cioè nella quale il codice civile subisce un rovesciamento di funzioni: non diritto generale, ma residuale, non disciplina di fattispecie più ampie, ma di fattispecie vuote, prive cioè di quegli elementi di fatto, di quelle note individuanti, che suscitano l'emersione di nuovi principi nelle leggi speciali»[6].

Anche se non si vuole condividere l'assunto che relega ad un ruolo marginale il codice civile è innegabile però una graduale e continua riduzione del suo ambito applicativo [7] per effetto, in settori particolarmente delicati, di interventi legislativi a pioggia che hanno portato ad una legislazione segmentata, talvolta di difficile lettura e necessariamente priva di una unica e comune logica.

Un simile fenomeno, ricollegabile in buona misura alla necessità di assicurare autonoma e privilegiata collocazione ad ampie sfere di interessi, non poteva non manifestarsi anche nel settore dell'assistenza e previdenza sociale. Qui infatti l'esigenza di garantire efficacemente diritti di rango costituzionale impone una considerazione a sé di detti diritti con l'eliminazione, o quanto meno la drastica riduzione, di quelle incertezze interpretative che incidono negativamente sull'efficacia degli strumenti di tutela giuridica[8].

A tale riguardo è opportuno ricordare - a testimonianza delle difformità di opinioni e delle gravi incertezze manifestatesi in relazione alla normativa codicistica avente riflessi diretti nel settore previdenziale - come a fronte dell'indirizzo favorevole ad una definizione residuale dell'impresa commerciale, individuabile cioè solo per esclusione dalla nozione di impresa agricola [9] e di artigiano[10], si sia delineato un opposto orientamento incentrato invece sulla decisività a fini

definitori dei soli artt. 2135 e 2195 rispettivamente per le imprese agricole e per quelle commerciali^[11].

A seguito dell'entrata in vigore della già citata [legge n. 88 del 1989](#) si è ora attribuita tutti i fini previdenziali ed assistenziali all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale un ampio potere classificatorio dei datori di lavoro, sulla base di categorie e criteri diversi da quelli indicati dal codice civile.

Si è così inteso configurare, in considerazione della particolare rilevanza degli interessi sottesi al rapporto previdenziale, un autonomo ordinamento improntato a più rassicuranti principi, nella consapevolezza che una efficace tutela di ogni posizione sostanziale risulta inconciliabile con un quadro normativo di difficile delimitazione. Non può tuttavia sottacersi che il dato letterale dell'art. 49 per le sue lacune ed ambiguità ha finito egualmente per far sorgere, come si vedrà, dibattute questioni di interferenza tra discipline, la cui soluzione, non certo agevole per la mancanza di adeguate norme transitorie e di coordinamento, non può prescindere da una preventiva e doverosa valorizzazione della portata innovatrice della recente normativa.

2. Prima di soffermarsi sulla *ratio* e sull'ambito applicativo dell'art. 49 appare opportuno un breve *excursus* sugli indirizzi formatisi in materia di classificazione delle imprese.

L'inquadramento nei diversi settori produttivi (industria, commercio, artigianato, ecc), effettuato da parte dell'I.N.P.S. alla stregua dell'[art. 33 del D. P. R. 30 maggio 1955, n. 797](#), sugli assegni familiari (modificato dall'[art. 6 L. 17 ottobre 1961, n. 1038](#)) è stato sinora ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità valido solo ai fini dell'istituto per il quale è stato elaborato e non suscettibile di interpretazione analogica, in quanto negli altri e diversi istituti giuridici di natura previdenziale non è stato riscontrato «un carattere omogeneo tale da formare un complesso sistema unitario», che giustifichi l'estensione di qualificazioni proprie di un istituto ad altro istituto anche senza un espresso rinvio^[12].

In un tale contesto è stato poi precisato che allorquando ai fini previdenziali (ad esempio per la determinazione degli sgravi) occorra stabilire se un'azienda sia industriale o meno, deve farsi riferimento alla normativa generale dell'[art. 2195 c. c.](#) perché «laddove una legge speciale adotti qualificazioni giuridiche per la formulazione dei propri precetti, tali qualificazioni non possono essere intese che alla stregua delle prescrizioni normative generali»^[13].

Si è in tal modo reso possibile una molteplicità di inquadramenti classificatori delle imprese datoriali con drastico restringimento dei margini di certezza in un settore che, per riguardare posizioni di rango costituzionale, ha invece bisogno di sicuri referenti.

Così è, ad esempio, accaduto che ai fini dell'applicazione degli sgravi contributivi una impresa venisse qualificata industriale, ed invece considerata agricola in relazione all'inquadramento previdenziale dell'imposizione contributiva^[14].

D'altro canto sia l'art. 33 del testo unico sugli assegni familiari, cui per il nostro principale istituto previdenziale doveva attribuirsi una efficace estensiva^[15], sia l'[art. 2195 c. c.](#), cui invece venivano, come si è visto, assegnati dai giudici di legittimità ampi spazi di applicabilità, apparivano ambedue disposizioni ormai inadeguate in presenza di un sistema produttivo radicalmente mutato e come tale inidoneo a recepire, ai fini classificatori, le nuove imprese proprie di una società post-industriale^[16].

A conferma della tradizionale incertezza caratterizzante i metodi classificatori dei datori di lavoro, i dubbi e le perplessità manifestatisi dapprima in relazione al disposto degli artt. 3 e 8 dell'abrogato codice di commercio si sono presentate anche con riguardo all'[art. 2195 c. c.](#), che offrendo un nuovo quadro di riferimento accorpa in soli cinque categorie, in luogo delle ventiquattro precedenti, le diverse attività imprenditoriali^[17].

In un siffatto assetto veniva universalmente avvertita l'esigenza di procedere ad una più moderna ed esauriente classificazione normativa dei datori di lavoro per restituire ordine e maggiore credibilità ad

un sistema divenuto caotico, e per fare cessare, o quanto meno riportare in termini fisiologici, l'imponente contenzioso sorto tra imprenditori ed enti previdenziali, che rivendicavano, non di rado con ottiche di parte, inquadramenti diversi e fra loro confliggenti. Più in generale veniva sottolineata la necessità di avviare un esteso processo di razionalizzazione di una materia così delicata, che non poteva prescindere da un ampio rammodernamento della struttura dell'I.N.P.S. con contestuale rafforzamento dei suoi compiti, ma soprattutto da una preventiva presa d'atto del ruolo predominante che il suddetto istituto ha sempre svolto nel nostro sistema previdenziale[18].

3. In un clima improntato come si è visto a generalizzate aspettative, si perviene all'emanazione dell'art. 49 della L. 9 marzo 1989, n. 88, concernente la ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Detta disposizione, che attribuisce all'I.N.P.S. il potere di classificare le aziende datoriali «a tutti i fini previdenziali ed assistenziali» sulla base di cinque distinti e ben specificati comparti (industria; artigianato; agricoltura; terziario; credito; assicurazione e tributi), presenta il dato caratterizzante di ridurre incisivamente l'area delle attività industriali, nelle quali si sono sinora incluse - alla stregua dell'art. 2195 c. c. - le attività di produzione dei servizi, che invece adesso concorrono a formare il nuovo settore del terziario, che negli ultimi anni ha conquistato nell'economia del nostro paese spazi sempre crescenti.

In detto settore vengono ora ad essere inserite le attività commerciali, ivi comprese quelle turistiche, le attività professionali ed artistiche ed infine appunto quelle «di produzione, intermediazione o prestazioni di servizi anche finanziari», svolte da nuove figure di operatori economici che agiscono nel mondo degli affari con strumenti capaci di accrescere i benefici della produzione e della distribuzione in serie (leasing, factoring, franchising, engineering, ecc.)[19].

Per la sua ampiezza l'espressione legislativa, come è stato opportunamente osservato, non può che riguardare oltre che i servizi «personali» (*ex personis*), concretizzantesi in prestazioni di *facere* di una persona a vantaggio di altri, anche i servizi «reali» (*ex rebus*), prodotti cioè da beni finalizzati alla soddisfazione di esigenze di specifici bisogni dell'uomo[20].

La disposizione in esame si segnala altresì per la sua portata onnicomprensiva perché nel secondo comma introduce un settore aggiuntivo (quello cioè delle «attività varie») nel quale vanno inclusi, sempre ad opera dell'I.N.P.S., gli organismi esponenziali di interessi categoriali, collettivi o diffusi, e gli enti che perseguono finalità non riconducibili a quelle economiche - produttive o che per qualsiasi altra ragione mal si adeguano ad essere inquadrati in uno dei precedenti settori.

L'oggetto della nuova regolamentazione viene così ad essere costituito non dalle «imprese» ma esclusivamente dai «datori di lavoro». Più specificatamente si prescinde dall'esercizio in forma imprenditoriale delle diverse attività prese in considerazione, con l'effetto, ad esempio, di dovere in ogni caso classificare nel terziario «le attività professionali», anche se le stesse vengono in concreto esercitate in forma di impresa[21].

È indubbio che la classificazione operata dall'I.N.P.S., implicando un accertamento da effettuare su parametri legalmente predeterminati, è pienamente sindacabile dal giudice ordinario per concretarsi in una scelta operata nell'esercizio di un potere di natura tecnico-amministrativa e per venire ad incidere su diritti soggettivi.

Diversa è l'ipotesi, anche essa disciplinata dall'art. 49, che con decreto del Ministero del lavoro si proceda ad aggregazione ad uno dei previsti «settori» dei datori di lavoro che svolgono «attività plurime rientranti in settori diversi».

Qui infatti si è in presenza di valutazioni discrezionali del potere esecutivo, la legittimità del cui operato può essere dunque regolarmente contestata dinanzi al giudice amministrativo[22].

Il maggiore difetto dell'intero sistema classificatorio ora esaminato è forse rappresentato dalla diversità di regolamentazione tra il settore delle «attività varie» e quello delle «attività plurime»,

certamente inopportuna per molteplici ragioni.

L'individuazione dello specifico sistema giuridico previdenziale ed assistenziale (identificazione dell'ente di gestione competente, costituzione del rapporto assicurativo, portata delle singole prestazioni, regime delle contribuzioni e delle relative agevolazioni) applicabile a ciascun datore di lavoro passa attraverso una delimitazione degli ambiti applicativi di ciascuno dei settori in esame, che non si presenta affatto agevole e che può alimentare, contro ogni pur favorevole previsione, un pericoloso contenzioso.

Ciò premesso, non può non osservarsi che il potere di classificazione delle «attività plurime» avrebbe potuto trovare più adeguata regolamentazione sulla base dei criteri dettati dall'[art. 2070 c. c.](#) in materia di inquadramento datoriale ai fini dell'applicazione dei contratti di categoria[23].

Nei paesi a capitalismo avanzato, caratterizzati dall'interscambiabilità dei mercati, si assiste con sempre maggiore frequenza, segnatamente nelle fasi di espansione economica, ad articolazioni delle attività imprenditoriali diffuse nel territorio con iniziative produttive sempre più variegate nel loro contenuto.

Orbene se si considera che un simile atteggiarsi è proprio dei gruppi imprenditoriali economicamente egemoni non è certo azzardato vedere nell'attribuzione all'esecutivo del potere classificatorio delle «attività plurime» una ennesima manifestazione dell'invadenza delle forze politiche e della loro naturale propensione a gestire i fattori economici del nostro paese con eccessiva autonomia e libertà, al solo scopo di accrescere la propria influenza[24].

4. I primi approcci con la nuova normativa, di cui si sono succintamente descritti gli aspetti più significativi, non sembrano confortare gli auspici di quanti speravamo in una più soddisfacente sistemazione con l'approdo a più rassicuranti certezze. Si constata infatti una netta divaricazione di opzioni ermeneutiche, collegate in buona misura alle difficoltà di lettura di un testo che fa presagire il sorgere di un imponente contenzioso.

Più specificatamente, in relazione all'ambito applicativo dell'[art. 49 legge n. 88 del 1989](#), si sono delineate due contrapposte opinioni, ognuna delle quali perviene a proprie conclusioni con un ventaglio di argomentazioni non sempre convincenti.

Una prima opinione amplia il campo applicativo dell'[art. 49](#) sostenendo la validità delle classificazioni operate dall'I.N.P.S. sia per tutti gli istituti previdenziali sia per qualsiasi aspetto comunque riguardante la materia previdenziale ed assistenziale.

L'impossibilità di sottrarsi alle suddette classificazioni con efficacia estensibile anche alla concessione delle agevolazioni ai datori di lavoro (sgravi contributivi, fiscalizzazione degli oneri sociali, cassa integrazione guadagni, ecc), e con portata vincolante anche per tutti gli enti previdenziali ed assistenziali (I.N.A.I.L. I.N.P.D.A.I., organismi vari del servizio sanitario nazionale, ecc.) costituisce corollario della summenzionata opinione, che si incentra soprattutto sull'espressione adoperata dal 1° comma dell'[art. 49](#) («a tutti i fini previdenziali ed assistenziali») in cui si vede una chiara prova della sua generale portata.

In tale ottica, nella disposizione in esame si esclude ogni carattere interpretativo, per difettare qualunque riferimento a norme precedenti di cui si intende regolamentare l'applicazione, rinvenendosi invece una chiara manifestazione della volontà del legislatore di disciplinare, in modo del tutto nuovo ed in forma esauriente, la materia dell'inquadramento previdenziale del datore di lavoro, con un superamento delle normative precedenti[25].

Un secondo ed opposto orientamento esclude invece una applicazione generalizzata dell'[art. 49](#). Per tale indirizzo infatti il potere classificatorio dell'I.N.P.S. è esercitabile validamente solo per le imprese che presso detto ente iscrivono i propri dipendenti per le molteplici forme previdenziali da esso gestite (invalidità, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, tubercolosi, ecc), rimanendo invece fermi gli specifici

criteri di inquadramento adottati dagli altri enti in relazione agli ordinamenti previdenziali di propria competenza (ad esempio: i principi classificatori indicati dall'[art. 4 L. 15 marzo 1973, n. 44](#), recante norme integrative della [L. 27 dicembre 1953, n. 957](#), sulla previdenza dei dirigenti di aziende industriali[26].

Una analisi della materia, necessariamente confinata nei limiti di una riflessione sommaria in ragione della novità legislativa, induce ad alcune riserve sugli indirizzi sopra esposti.

L'orientamento favorevole ad una generalizzata estensione della nuova normativa sembra peccare per eccesso, per determinare alcuni effetti non affatto giustificabili alla luce dei lavori parlamentari né in alcun modo desumibili dal nuovo sistema di inquadramento.

La tesi opposta sembra invece restringere in limiti eccessivamente angusti il significato della disposizione in esame, finendo sostanzialmente per negare in radice la portata sicuramente innovativa della relativa regolamentazione che affonda le sue radici nell'intento di superare le incertezze interpretative ed applicative affiorate sul versante del diritto previdenziale attraverso l'introduzione di categorie del tutto sconosciute alla precedente legislazione e ben più aderenti all'attuale contesto socio-economico.

5. Come si è visto, il primo orientamento sostiene che le disposizioni sulle diverse forme di agevolazioni, riconosciute ai datori di lavoro sul presupposto della natura industriale della loro impresa, risultano superate in ordine ai principi classificatori desumibili segnatamente dal codice civile, dovendosi ora individuare la natura delle aziende alla stregua delle categorie di cui all'art. 49.

In questa prospettiva si afferma così che l'intera e complessa normativa in materia di sgravi contributivi - sin dalla [L. 25 ottobre 1968, n. 1089](#) istitutiva dello sgravio degli oneri sociali sul complesso dei contributi dovuti all'I.N.P.S. dalle imprese industriali ed artigiane operanti nel Mezzogiorno [27] - va applicata attraverso una preventiva operazione classificatoria delle aziende da condursi sulla base dei criteri propri del nuovo inquadramento e non più alla stregua dei principi dell'[art. 2195 c. c.](#)[28].

Una tale tesi potrebbe condividersi, mancando una dichiarazione espressa del legislatore, solo se fosse consentito ammettere nella materia in oggetto un'abrogazione tacita «o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore» ([art. 15 preleggi](#))[29], eventualità questa che va però esclusa alla luce di elementari considerazioni di ordine logico-giuridico.

L'abrogazione per incompatibilità (o tacita o implicita) ricorre allorché risulta un oggettivo contrasto tra norma successiva e norma precedente tale da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione tenuto conto del rispettivo principio ispiratore[30].

Si ha invece abrogazione per nuova regolamentazione dell'intera materia quando la legge successiva costituisce un sistema normativo tendenzialmente completo, tenuto anche conto dell'intenzione espressa o implicita del legislatore che consenta, sia pure mediante il ricorso all'analogia ed ai principi generali, di disciplinare l'intera materia[31].

Di entrambe queste forme di abrogazione è presupposto indefettibile una identità (o, quantomeno, una stretta omogeneità) di materia, di obiettivi e di fini ispiratori tra nuova e vecchia normativa, assumendo solo in questa ipotesi un logico significato il giudizio diretto a stabilire la compatibilità o, invece, l'impossibilità di una contestuale coesistenza.

E proprio in considerazione della identità di materia oggetto delle norme poste a raffronto si è in giurisprudenza affermato che nel caso in cui la legge posteriore abroghi espressamente alcune norme previgenti, non si può ritenere che siano tacitamente abrogate altre norme attinenti a materia analoga e connessa a quella investita dalle norme espressamente abrogate[32].

Alla luce delle sopra esposte argomentazioni deve escludersi che la [legge n. 88 del 1989](#) abbia in alcun

modo inciso sulla normativa degli sgravi contributivi. Attraverso detta normativa il legislatore intende perseguire fini di politica economica, agevolando l'occupazione in aree del nostro paese economicamente deboli e rafforzando - mediante uno strumento capace di ridimensionare il costo del lavoro - la produttività e la capacità concorrenziale di categorie imprenditoriali ritenute meritevoli di sostegno[33].

Ben distinti sono invece i criteri ispiratori dell'art. 49 della legge n. 88 del 1989 che, collocandosi all'interno di un globale disegno di ridefinizione delle funzioni e degli scopi istituzionali dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L., quale enti erogatori di prestazioni, non può che riguardare il rapporto previdenziale ed assistenziale: il rapporto cioè intercorrente tra lavoratore ed istituto assicuratore e tra quest'ultimo e datore di lavoro, la cui regolamentazione tende a rendere operante nella realtà fattuale i principi informatori di cui all'art. 38 Cost.[34].

La diversità degli obiettivi perseguiti dalle normative in esame, che si riflette in una corrispondente divaricazione degli ambiti applicativi, porta ad escludere una interazione tra discipline con effetti modificativi ed abrogativi della legge posteriore su quella anteriore[35]. .

È stato a tale riguardo puntualmente osservato come con la legge n. 1089 del 1968 ci si trovi di fronte ad un tipo di intervento mirato su obiettivi ben diversi da quello meramente solidaristico che ha generalmente qualificato il contributo finanziario dello Stato in materia previdenziale, talora destinato a realizzare una migliore tutela da parte degli enti previdenziali ovvero a coprire i deficit degli stessi (vedi ad esempio, L. 23 dicembre 1967, n. 242)[36].

Le conclusioni cui si è pervenuti non possono non avere capacità espansiva e non valere ogniquale le agevolazioni alle aziende datoriali rispondano a ben individuabili ragioni di ordine socioeconomico, come avviene nella cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali[37], che in periodi di difficile congiuntura assolve il delicato compito di correggere gli effetti della recessione economica e di ridurre il potenziale inflazionistico interno[38].

Quanto ora detto deve valere anche per individuare le imprese che per il loro carattere industriale possono beneficiare della cassa integrazione, sicché anche in tale materia occorre fare riferimento ai principi fissati dall'art. 2195 c. c. In verità si è sostenuto che con l'intervento straordinario (art. 1, n. 2, lett. a e b L. 20 maggio 1975, n. 164; art. 2, 5° comma, lett. a L. 12 agosto 1977, n. 675) si è avuta una inversione di tendenza nella causa della cassa integrazione oggi ravvisabile prevalentemente nella salvaguardia degli interessi primari del lavoratore e non più unicamente nell'aiuto all'impresa[39].

Nella stessa direzione si è poi assegnato alle anticipazioni salariali - in un contesto sicuramente influenzato dai periodi di grave recessione durante i quali si è fatto abbondantemente ricorso al detto istituto - una natura prettamente assistenziale, in certa misura assimilabile a quella dell'indennità di disoccupazione[40].

Una simile opinione che, nell'attribuire un ruolo prettamente assistenziale alla cassa integrazione, ben si concilia con una applicazione nel settore in esame dell'art. 49 legge n. 88 del 1989 a fini classificatori, non appare però condivisibile.

Nel presupposto che solo un effettivo recupero del sistema produttivo costituisca valida salvaguardia dei livelli occupazionali, si è introdotta con la cassa integrazione uno strumento di politica economica avente come fine primario quello di restituire alle imprese la loro piena redditività attraverso l'ausilio pubblico ed un ridimensionamento delle ore lavorative capace di incidere positivamente sul costo del lavoro.

E che questa sia la funzione da riconoscere alla cassa integrazione si evince dallo spirito informatore della legge n. 675 del 1977 che mostra, come elemento unificante e per ciò stesso caratterizzante, l'intento di rivitalizzare il nostro sistema produttivo ponendo una stretta interdipendenza tra politica industriale e politica del lavoro e funzionalizzando l'intervento pubblico all'ammodernamento e

sviluppo del nostro sistema industriale, attraverso la ristrutturazione e riconversione di interi settori produttivi capaci di ridare - con il miglioramento tecnologico degli impianti ed una più razionale utilizzazione delle energie lavorative - competitività alle imprese in crisi con particolare priorità allo sviluppo del Mezzogiorno[41].

6. Il pericolo di vanificare la portata innovativa dell'art. 49 riducendo, al di là dei casi indicati, l'efficacia dei nuovi criteri classificatori, è agevolmente scongiurabile alla luce di una corretta interpretazione della norma transitoria in ragione della quale «restano comunque validi gli inquadramenti già in atto nei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura o derivanti da leggi speciali o conseguenti a decreti emanati ai sensi dell'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797» (3° comma, ultima parte, art. 49, cit.).

A fronte di tale regolamentazione occorre stabilire se le deroghe all'immediata operatività delle nuove classificazioni abbiano una ridotta estensione o se invece rivestano un'ampia e generale portata. In altri termini bisogna accertare se il richiamo, dopo una previsione di carattere generale, alle leggi speciali ed ai precedenti decreti ministeriali di aggregazione, serva ad identificare le sole forme di inquadramento in atto che conservano validità o se valga invece ad accostare, in via aggiuntiva, alla suddetta previsione, due autonome e distinte fattispecie.

La soluzione del quesito non può prescindere da alcune considerazioni sulla *ratio* e sulle finalità della L. 9 marzo 1989, n. 88 [42], che per motivi di coerenza sistematica influenzano direttamente l'interpretazione dell'art. 49, impedendone una lettura in forma distonica rispetto all'intero quadro normativo di cui detto articolo costituisce parte integrante.

Tra i dati caratterizzanti la recente normativa, insieme alla ristrutturazione di un apparato burocratico manifestatosi oneroso ed improduttivo, va segnalata la netta separazione tra «assistenza» e «previdenza», la cui contrapposizione riposa per qualificata dottrina sul disposto dell'art. 38 Cost.[43].

L'introduzione di siffatta distinzione risulta funzionalizzata da un lato alla copertura da parte dello Stato degli oneri assistenziali con i proventi delle imposizioni fiscali, e dall'altro a far fronte alle prestazioni previdenziali attraverso un sistema di affluenza ed utilizzazione dei contributi capace di riassorbire un passivo che, soprattutto per l'I.N.P.S., aveva raggiunto dimensioni preoccupanti e la cui riduzione si poneva in termini di pressante urgenza.

Da qui l'introduzione di separate gestioni riguardanti rispettivamente i comparti dei lavoratori dipendenti, dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, degli artigiani ed infine degli esercenti le attività commerciali.

Da qui ancora l'introduzione per ogni diversa gestione di una propria autonomia economica-patrimoniale (art. 20 legge n. 88 del 1989), con lo scopo di rendere possibile anno per anno i controlli e le verifiche necessarie ad assicurare l'equilibrio finanziario alle singole gestioni (art. 41 legge n. 88 del 1989)[44].

In tale quadro normativo è logico ritenere che una preventiva rideterminazione delle diverse categorie dei datori di lavoro ed una nuova classificazione operata «a tutti i fini previdenziali ed assistenziali», ad opera dell'I.N.P.S., siano state dal legislatore viste come elementi di rilevante importanza per la tenuta dell'intero sistema e per il pronto riassorbimento degli imponenti deficit di bilancio attraverso il recupero di chiarezza contabile e certezza finanziaria.

La classificazione dei datori di lavoro costituisce infatti passaggio obbligato per la determinazione dell'entità dei contributi facenti carico sugli stessi datori di lavoro (e di riflesso anche sui lavoratori dipendenti), il cui ammontare sostanzia il bilancio delle diverse gestioni.

Alla stregua delle considerazioni svolte un interprete attento a dare nella materia in esame risposte logiche e coerenti non può riconoscere l'ultrattività dell'intera normativa preesistente.

Il ritenere procrastinabile a tempi futuri l'applicabilità delle nuove classificazioni significa infatti

introdurre nel sistema gravi incertezze impedendo una seria programmazione di riordino finanziario, e si traduce in una acritica adesione ad opinioni contrastate anche dal dato normativo.

Da una ragionata lettura del testo legislativo emerge chiaramente che si è inteso - nell'ambito dei molteplici e differenziati inquadramenti già in atto - assicurare validità solo agli inquadramenti conseguenti ai decreti ministeriali ex [art. 34 D. P. R. n. 797 del 1955](#) ed a quelli derivanti da leggi speciali.

E di contro si è voluto assegnare immediata efficacia allo *ius novum* negli altri casi nei quali si versa in presenza di classificazioni scaturenti da disposizioni normative a carattere generale prive pertanto di profili di specialità.

Non può sottacersi infine che sostenere la validità degli inquadramenti già in atto «nei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura» (anche di quelli operati a seguito di autoaccertamento degli enti previdenziali sulla base di ispezioni e contestuali o successive ingiunzioni di pagamento dei contributi) significa in concreto negare all'art. 49 una portata immediatamente precettiva per assegnargli una funzione meramente programmatica che si tradurrebbe in un riconoscimento di sostanziale inutilità; e significa ancora non tenere conto che nell'interpretazione della legge, a meno che il significato letterale non sia tale da escludere ogni altro significato «non può attribuirsi al legislatore di avere avuto l'intenzione di porre in essere un testolegislativo privo di contenuto normativo immediato»[\[45\]](#).

Nel caso di specie, una simile eventualità va esclusa in ragione dell'espressione adoperata nel 1° comma dell'art. 49 («La classificazione dei datori di lavoro... ha effetto a tutti i fini previdenziali ed assistenziali»), la cui portata, per il suo carattere generale e perentorio, non è suscettibile di venire del tutto vanificata dal disposto del 3° comma.

Per ribaltare i risultati cui si è giunti non vale infine richiamarsi all'[art. 51, 1° comma, legge n. 88 del 1989](#), ed alla dizione «normativa preesistente» ivi riportata, per ravvisarvi una conferma della tesi della «ultrattività» di qualsiasi «inquadramento in atto».

L'insostenibilità di un tale assunto emerge con certezza dal tenore letterale del citato art. 51 che avendo natura di norma procedurale diretta a disciplinare - nella fase del passaggio dalla vecchia alla nuova normativa - l'iter dei ricorsi agli organi dell'istituto previdenziale, non può riguardare tematiche di diritto sostanziale.

Per di più il ricorrere ad inammissibili sovrapposizioni di disposizioni transitorie avente ciascuna una propria collocazione ed uno specifico contenuto finisce per svelare l'estrema fragilità di opinioni che, pur in assenza di valide ragioni giuridiche, si intendono egualmente accreditare.

7. Conseguenze da quanto sinora detto che gli inquadramenti in realtà salvaguardati dall'art. 49 sono sostanzialmente due: quelli derivanti da leggi speciali e quelli conseguenti ai decreti ex [art. 34 D. P. R. 30 maggio 1955, n. 797](#).

All'atto di delimitare il contenuto di queste ipotesi, le maggiori difficoltà si incontrano quando si passa a ricercare quei criteri classificatori che risultano resistenti alla nuova disciplina in ragione del carattere speciale delle norme che li contengono.

Una dimostrazione di tali difficoltà è fornita dai contrasti sorti intorno alla identificazione delle conseguenze che l'entrata in vigore del già citato art. 49 determina sulla portata operativa dell'[art. 4 legge n. 44 del 1973](#). Norma questa che dispone l'obbligo d'iscrizione all'I.N.P.D.A.I. dei dirigenti delle aziende industriali e che - con il definire dette aziende «imprese od enti privati o pubblici, esercenti le attività di cui ai punti 1 e 3 dell'art. 2195 o attività ausiliarie delle predette...» - si richiama alla disciplina codicistica rendendola in concreto applicabile[\[46\]](#).

Orbene, sul presupposto che la normativa regolatrice della previdenza sostitutiva per i dirigenti costituisca norma speciale derogatoria di quella generale regolante la previdenza gestita dall'I.N.P.S.[\[47\]](#), si è ritenuto che l'[art. 4 L. 15 marzo 1973, n. 44](#), escluda la possibilità di qualsiasi

richiamo «a concetti o istituti giuridici che, pur avendo uguale denominazione, siano considerati in altri campi del diritto, dovendosi ritenere consentita tale utilizzazione solo quando nella legislazione speciale manchino norme adeguate per definire tali concetti, per cui occorre far capo, in via integrativa, ad altri campi del diritto»[\[48\]](#).

Le argomentazioni che sono state poste a fondamento della sopravvivenza della disciplina I.N.P.D.A.I., alla stregua del principio di specialità, non paiono però condivisibili alla luce della *ratio* dell'art. 49 che - è bene ribadirlo - procede ad una generale ridefinizione degli inquadramenti dei datori a tutti i fini previdenziali ed assistenziali, con il conseguente superamento di classificazioni non più attuali.

Come è noto, con il principio di specialità si fa in dottrina riferimento a quel rapporto tra due fattispecie di cui una (cosiddetta speciale) ha tutti gli elementi dell'altra (cosiddetta generale) ed inoltre uno o più elementi caratteristici che le attribuiscono una funzione specializzante[\[49\]](#).

L'ambito più ristretto della norma speciale, che costituisce un settore di quella generale, spiega perché la prima trovi applicazione a preferenza della seconda; ed infatti se la norma generale si applicasse a preferenza di quella speciale, questa non avrebbe alcuna efficacia in quanto le ipotesi in essa previste sono contemplate in quella generale che ha un più vasto ambito[\[50\]](#).

Orbene, è indubbio che la legge istitutiva dell'I.N.P.D.A.I. presenta margini di specialità rispetto alla normativa dell'I.N.P.S. ma è altrettanto certo che l'art. 49, tendendo ad innovare in via generale la materia degli inquadramenti delle aziende, deve prevalere su quelle norme preesistenti, anche speciali, che si rifanno ad obsoleti criteri classificatori.

In proposito va ricordato che se è vero che il principio «*lex posterior generalis non derogat priori speciali*» si giustifica per la migliore e più adeguata aderenza della norma speciale alle caratteristiche proprie della fattispecie oggetto della sua previsione, è altrettanto vero che il criterio della specialità deve cedere a quello della posteriorità allorché dalla legge generale posteriore si ricavi chiaramente la volontà del legislatore di abrogare la legge speciale anteriore o allorché la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza fra legge speciale anteriore e quella generale successiva[\[51\]](#).

Nel caso in esame l'abrogazione, ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, del criterio classificatorio di cui all'art. 3 [legge n. 967 del 1957](#) (e 4 [legge n. 44 del 1973](#)) emerge con palmare evidenza dalla lettura dell'art. 49 che sottende la volontà del legislatore di regolare la materia classificatoria in modo da apportare al sistema previdenziale nel suo complesso uno strumento di maggiore perequazione tra soggetti assicurati nonché di concorso al risanamento del bilancio dell'I.N.P.S.[\[52\]](#).

Una conferma per altro verso a tali conclusioni, incentrate sull'efficacia vincolante del potere classificatorio dell'I.N.P.S. per tutti gli enti assistenziali e previdenziali, è fornita dalla disciplina del procedimento amministrativo contenzioso dettata dagli [artt. 50 e 51 legge n. 88 del 1989](#) nonché dal disposto dei successivi artt. 52, 54 e 56 stessa legge che, per la loro generale portata, inducono a ritenere che la nuova classificazione dei datori di lavoro sia estensibile al di là dei regimi previsti per l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L.[\[53\]](#).

Alla stregua delle argomentazioni svolte rimangono tuttora validi solo quegli inquadramenti già in atto aventi ad oggetto singole attività che, non enunciate espressamente nel 1° comma dell'art. 49, presentano rispetto a quelle indicate un carattere di specialità che il legislatore ha inteso salvaguardare statuendone, con la «ultrattività», la permanenza in vita. È questo ad esempio, il caso delle L. 5 agosto 1979, n. 502 (sulle aziende alberghiere) e 20 novembre 1986, n. 778 (sulle imprese di allevamento di bestiame).

Per concludere, dunque, il rapporto tra *genus* e *species* viene qui a porsi non in termini di soggetti o istituti gestori di forme assicurative in alternativa o in sostituzione dell'I.N.P.S., ma unicamente in termini di concrete e specifiche attività. Non mancano infatti in materia previdenziale ed assistenziale

disposizioni che fanno riferimento a ben individuate forme di attività lavorative con propri e peculiari connotati e che, non trovando diretta e specifica collocazione negli schemi definitivi dell'art. 49, finiscono, proprio in ragione del principio di specialità, per determinare un restringimento degli ambiti applicativi di tale norma[54].

In relazione, infine, agli inquadramenti già in atto conseguenti a decreti ministeriali (art. 34 T. U. assegni familiari), si impone una interpretazione riduttiva della norma transitoria di cui al 3° comma dell'art. 49 potendosi riconoscere l'«ultrattività» solo a quei decreti aventi ad oggetto «attività plurime rientranti in settori diversi».

Risponde infatti in questi casi ad evidenti criteri logici mantenere ferme scelte di prevalenza operate a suo tempo a fini classificatori, evitando così l'emissione di nuovi provvedimenti formali destinati a ribadire quanto già in precedenza stabilito.

Diverso discorso va invece fatto per i decreti riguardanti datori di lavoro non rientranti in alcuna delle categorie indicate nell'art. 33 D. P. R. n. 797 del 1955. La creazione a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 88 del 1989 del settore delle «attività varie» determina la necessità che si proceda ad una nuova classificazione da parte dell'I.N.P.S. al fine di inserire in detto settore quei datori di lavoro che, per non rientrare in categorie normativamente determinate, in precedenza erano anche essi destinatari dei provvedimenti di aggregazione ex art. 34 T. U. assegni familiari[55].

8. Le argomentazioni svolte inducono a rassegnare qualche osservazione finale su un assetto ordinamentale che, nel settore in esame, continua a presentare non poche zone d'ombra.

È stato detto che l'art. 49 sembra assumere le incongruenze del sistema classificatorio codicistico con quelle emergenti dal metodo adottato dalla prassi previdenziale «caratterizzata da un affastellarsi disorganico di decisioni di organi collegiali dell'ente e di circolari interne», ma soprattutto «da un ambiguo utilizzo dell'art. 33 T. U. assegni familiari, per obiettivi classificatori di carattere generale che le finalità specifiche della norma certamente non giustificavano»[56].

Sotto altro versante è stato anche rammentata la necessità di porre fine ad ogni costo in materia di classificazione delle imprese alla contrapposizione tra enti pubblici, che viene ad incidere in termini negativi sul principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione. Detta contrapposizione arreca per di più notevoli danni alla collettività, cagionando rilevanti pregiudizi sia ai datori di lavoro, interessati ad individuare con certezza l'ente legittimato a riscuotere i contributi nonché l'ammontare degli stessi ai fini di una precisa programmazione degli impegni finanziari, sia i lavoratori, interessati a conoscere l'istituto tenuto per legge alle prestazioni previdenziali ed ad usufruire delle stesse con immediatezza, senza cioè le insopportabili lungaggini del processo[57].

Per garantire organicità ed ordine alla materia sono state auspiccate tecniche legislative incentrate sulla generale e tradizionale ripartizione delle imprese (industriali, «commerciali ed agricole) in analogia con quanto stabilito dall'art. 35 della L. 20 maggio 1970, n. 300. Un tale sistema è stato ritenuto conferente ad una realtà economica in profonda evoluzione per presentare il vantaggio di poter ricondurre alle categorie fondamentali, individuate in via generale, tutte le ipotesi di attività lavorative nuove, emergenti a seguito del costante progresso tecnologico[58].

E agevole obiettare in contrario come il ridurre al minimo i referenti normativi importerebbe un aumento della discrezionalità nell'attività classificatoria e finirebbe per far lievitare il contenzioso incentivando dubbi ed incertezze sulla posizione degli assicurati e sui relativi regimi previdenziali.

Per il divario tra realtà economica e schemi normativi, riscontrabile in qualche misura in ogni società a capitalismo avanzato, costituisce un dato strutturale l'impossibilità di compiutamente inquadrare le infinite e variegate attività lavorative. È certo però che ogni sforzo diretto a rendere sempre più ricchi e dettagliati gli schemi classificatori si appalesa utile, fornendo precisi criteri di riferimento con indubbi vantaggi in termini di certezza del diritto.

Allo stato è prematuro formulare una meditata valutazione sull'attuale disciplina. Se l'art. 49 finisse però per perpetuare gli inconvenienti del precedente sistema, determinando una crescita patologica del contenzioso, se ne imporrebbe una sua riscrittura nella direzione ora indicata. Risulterebbe cioè indispensabile individuare in maniera più compiuta le attività da classificare, previa abolizione dell'artificiosa distinzione tra «attività varie» ed «attività plurime», difficile da cogliere nei suoi contorni.

E risulterebbe altresì necessario arricchire il testo normativo di norme transitorie e di raccordo, capaci di regolare in modo ordinato e non traumatico il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di inquadramento^[59].

Note:

^[1]L'art. 49, sotto la rubrica «Classificazione dei datori di lavoro ai fini previdenziali ed assistenziali», così statuisce:

«La classificazione dei datori di lavoro disposta dall'Istituto ha effetto a tutti i fini previdenziali ed assistenziali ed è stabilita sulla base dei seguenti criteri:

a) settore industria, per le attività: manifatturiere, estrattive, impiantistiche; di produzione e distribuzione dell'energia gas ed acqua; dell'edilizia; dei trasporti e comunicazioni; della pesca; dello spettacolo; nonché per le relative attività ausiliarie;

b) settore artigianato, per le attività di cui alla [L. 8 agosto 1985](#), n. -443;

c) settore agricoltura, per le attività di cui all'[art. 2135 c. c.](#) ed all'[art. 1 della L. 20 novembre 1986](#), n. 778;

d) settore terziario, per le attività: commerciali, ivi comprese quelle turistiche; di produzione, intermediazione e prestazione dei servizi anche finanziari, per le attività professionali ed artistiche; nonché per le relative attività ausiliarie;

e) credito, assicurazione e tributi, per le attività: bancarie e di credito; assicurative; esattoriale, relativamente ai servizi tributari appaltati.

I datori di lavoro che svolgono attività non rientranti fra quelle di cui al 1° comma sono inquadrati nel settore «attività varie»; qualora non abbiano finalità di lucro sono esonerati, a domanda, dalla contribuzione alla Cassa unica assegni familiari, a condizione che assicurino ai propri dipendenti trattamenti di famiglia non inferiori a quelli previsti dalla legge.

Con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sarà stabilito a quale dei settori indicati nel precedente comma si debbano aggregare, agli effetti previdenziali ed assistenziali, i datori di lavoro che svolgono attività plurime rientranti in settori diversi. Restano comunque validi gli inquadramenti già in atto nei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura o derivanti da leggi speciali o conseguenti a decreti emanati ai sensi dell'[art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955](#), n. 797.

^[2]Cfr. in generale sugli [artt. 2135 e 2195 c. c.](#) F. FERRARA-F. CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1987, 51 e segg.

^[3]Nel senso che hanno contribuito a far perdere il ruolo di centralità al codice civile sia l'entrata in vigore della Carta costituzionale sia il momento storico in cui esso è stato emanato, poco felice e non adatto ad un importante sforzo legislativo perché cadente nel pieno di una grande guerra ed alla vigilia di imponenti trasformazioni, si da porsi piuttosto alla fine di un'epoca che all'inizio di quella successiva, cfr. P. SCHLESINGER, *Il tramonto del codice civile*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1980, I, 80 e segg.

Per la contraria affermazione secondo cui la Costituzione non ha segnato un rivolgimento ma uno sviluppo dell'assetto civilistico stabilito da un codice che fu il frutto della scienza e della pratica giuridica italiana cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Note conclusive: il codice e il mantenimento dei valori essenziali*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1980, I, 86.

^[4]Per gli effetti che sul piano socio-economico si accompagnano ad una società pluralistica vedi ancora P. SCHLESINGER, *op. e loc. cit.*

^[5]Per tale opinione vedi N. IRTI, *L'età della decodificazione*, in *Dir. e Soc.*, 1978, 629.

^[6]Così testualmente N. IRTI, *op. cit.*, 630-631, ed in *L'età della decodificazione*, Milano, 1986, 27.

Sul ruolo del codice civile nella società odierna vedi anche MGIORGIANI, *La morte del codice ottocentesco*, in *Riv. Dir.*

Civ., 1980, I, 52 e segg.; M.CASANOVA, *Codice civile ed evoluzione legislativa*, ivi, 1982, II, 620 e segg.; R.SACCO, *Codificare: modo superato di legiferare?*, ivi, 1983, I, 117 e segg.

[7] Per una enunciazione delle materie sottoposte a normative speciali differenziate da quella generale del codice civile vedi ancora N. IRTI, *op. ult. cit.*, 33.

[8] Cfr. al riguardo, M. PERSIANI, *Commentario della Costituzione*, art. 38, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 241 per l'affermazione che l'art. 38 Cost. rappresenta il riconoscimento di «un diritto dei cittadini, lavoratori o no, nei confronti dello Stato tenuto in ogni caso a realizzare la libertà dal bisogno». In argomento vedi anche tra gli altri U. PROSPERETTI, *Sulle nozioni di prestazione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, 771 e segg.; G. MAZZONI, *Previdenza e assistenza sociale*, in *Studi per Ascarelli*, Milano, 1968, 1219 e segg. e più recentemente P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988, 69 e segg.

[9] Per la tesi accreditata secondo cui la nozione di impresa commerciale ha contenuto meramente negativo, dovendosi ricavare per sottrazione della nozione di impresa agricola - che diventa la nozione fondamentale - dalla nozione generale di impresa cfr. G. MINERVINI, *L'imprenditore. Fattispecie e Statuto*, rist. Napoli, 1966, 36 e segg., che osserva però come tale tesi non possa desumersi espressamente dalla normazione positiva, essendosi l'art. 2195 c. c. prima limitato ad indicare quali imprenditori sono

soggetti alla registrazione ed avendo solo, in seguito, precisato che gli imprenditori in questione, i quali esercitano le attività indicate devono reputarsi commerciali. Sostanzialmente negli stessi sensi vedi tra gli altri C. Lazzara, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario cod. civ.* a cura di A. Scialoja e G. Branca, sub artt. 2135-2140, Bologna-Roma, 1980, 42 e segg.; G. COTTIMO, *Diritto commerciale*, I, Padova, 1986, 102 e 191.

[10] Per l'opinione che sottrae anche la nozione di «artigiano» (oltre quella di «impresa agricola») dalla nozione generale d'impresa (art. 2082 c. c.) per pervenire all'individuazione dell'impresa commerciale vedi TASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale*, Milano, 1954, 163 e segg.; F.FERRARA-F. CORSI, *op. cit.*, 51.

Per l'ammissione accanto agli imprenditori commerciali ed agricoli della categoria degli imprenditori civili, tra i quali includere gli artigiani, vedi L. SALIS, *L'imprenditore civile*, in *Dir. e Giur.*, 1948, 352, F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1963, 319.

[11] Per tale opinione vedi per tutti G. C. M.RIVOLTA, *Sull'impresa agricola: vitalità ed espansione di una fattispecie codicistica*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1989, 550 e segg.

Per una sintesi delle diverse tesi sulla nozione di imprenditore commerciale vedi V. BUONOCORE, voce «Imprenditore (dir. priv.)», in *Enc. Dir.*, XX, Milano, 1970, 515 e segg. e spec. 539-540.

[12] In questi esatti termini Cass., 29 gennaio 1977, n. 453, in *Giust. Civ.*, 1977, I, 582 ed in *Prev. Soc.*, 1977, 247 cui *adde* Cass., 29 gennaio 1977, n. 454, in *Foro It.*, 1977, I, 2305, secondo cui le aziende alberghiere del Mezzogiorno, anche se inquadrare nel settore commercio ai fini degli assegni familiari, fruiscono dello sgravio contributivo per le aziende industriali ai sensi dell'art. 18 **legge n. 1089 del 1968**. Sostanzialmente negli stessi sensi Cass., 14 gennaio 1980, n. 303, in *Giur. It.*, 1980, I, 1, 1188; Id., 25 ottobre 1986, n. 6282, in *Giust. Civ.*, 1987, I, 2042; Id., 17 febbraio 1987, n. 1712, in *Mass. Giur. Lav.*, 1987, 254.

[13] Cfr. al riguardo Cass., 28 maggio 1983, n. 3643, in *Giust. Civ.*, 1983, I, 2275, che esclude l'applicabilità delle prescrizioni generali solo allorché «la legge speciale esplicitamente o implicitamente non abbia inteso adottarle con un contenuto diverso o, comunque, più ampio o più ristretto o in una accezione propria di altre discipline». Sostanzialmente negli stessi sensi da ultimo Cass., **23 febbraio 1988, n. 1932**, in *Rep. Giust. Civ.*, 1988, voce «Previdenza ed assistenza», n. 865, che, sul parametro dei criteri fissati dagli artt. **2082, 2195 e 2555** c. c., ha identificato tra le aziende beneficiarie degli sgravi contributivi le case di cura, riconoscendo alle stesse la natura industriale; Cass., **14 luglio 1988, n. 4622**, ivi, 1988, voce cit., n. 822, che è pervenuta ad analoghe conclusioni per gli istituti di vigilanza che, attraverso l'organizzazione di mezzi e persone, esercitano la sorveglianza di beni pubblici e privati; Cass., **27 ottobre 1988, n. 5825**, in *Giust. Civ.*, 1989, I, 2005, ed in *Lavoro e Prev. Oggi*, 1989, 612 che ha inquadrato tra le attività industriali quelle di *factoring* sul presupposto dell'industrialità dell'attività consistente nella produzione di un servizio avente ad oggetto un risultato economico nuovo ed autonomo, prima inesistente, suscettibile di fornire una propria autonoma utilità.

[14] Cfr. al riguardo Cass., **18 ottobre 1988, n. 5655**, in *Rep. Giust. Civ.*, 1988, voce «Previdenza ed assistenza», n. 861.

[15] Rileva G. ITALIA, *Aziende di servizi: I.N.P.S. o I.N.P.D.A.I.?*, in *Lav. e Prev. Oggi*, 1988, 43, che la classificazione *ex art.* 33

T. U. può con sicurezza farsi risalire all'ordinamento corporativo e segnatamente all'istituzione di diverse gestioni che, per la erogazione degli assegni familiari, in tale sistema furono prefigurate con un meccanismo che differenziava contributi e misura delle prestazioni in relazione all'organizzazione sindacale di appartenenza, con un criterio quindi che, in relazione agli interessi in gioco, poteva anche prescindere da una rigorosa e specifica analisi del tipo di attività imprenditoriale svolta. Negli stessi sensi vedi anche P. PETINO, *Classificazione dei datori di lavoro a fini previdenziali ed imprese non profit*, in *Dir. Lav.*, 1989, I, 428.

[16]Cfr. sul punto G. ROMOLI, *Disciplina degli sgravi contributivi, inquadramento delle imprese, sanzioni civili*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1983, II, 266, che tra l'altro sottolinea come il nostro codice civile risenta della sua vetustà soprattutto in quelle parti che più direttamente regolano la materia economica, quella cioè che maggiormente è influenzata dall'evoluzione profonda e rapidissima di questi ultimi anni.

Per una revisione legislativa della categoria degli imprenditori vedi M. PROCACCIO, *L'imprenditore datore di lavoro*, in *Prev. Soc.*, 1980, 909.

[17]Per alcune considerazioni sulle regole codificate (art. 2195 c. c.) di derivazione commercialistica vedi P. PETINO, *op. cit.*, 426.

[18]In argomento vedi per tutti M. FRANCESCELLI, *Prospettive di riforma del sistema previdenziale*, in *Dir. Lav.*, 1988, I, 149; A. MARTONE, *Il sistema previdenziale tra razionalizzazione e riforme*, *ivi*, 1988, 187; G. G. BALANDI, *Prospettive di riforma del sistema pensionistico*, in *Riv. Giur. Lav. e Prev. Soc.*, 1989, III, 3 e segg.

[19]Propende per tale opinione, seppure con qualche riserva, P. MAGNO, *La classificazione previdenziale delle imprese di servizio e la legge n. 88 del 1989*, in *Dir. Lav.*, 1989, II, 171, per il quale infatti «sembrerebbe a prima vista che le imprese di servizi e quelle di *factoring* e di *leasing*, in specie, non possono più essere considerate ai fini previdenziali ed assistenziali di natura industriale».

Per un esauriente esame dei nuovi tipi contrattuali che dopo il largo successo avuto in altri sistemi si stanno diffondendo anche in Italia vedi per tutti L. BIGLIAZZI GERÌ, U. BRECCIA, F. D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, III, *Obbligazioni e contratti*, Torino, 1989, 623 e segg.

[20]Per l'opinione che configura il servizio solo come servizio «personale» cfr. F. GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1989, 58.

Ritiene invece che la nozione di «servizi» annoveri anche i servizi «reali» e «misti» (e cioè contemporaneamente «reali» e «personali») A. GENOVESE, *L'artigianato e le attività commerciali*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1968, I, 192 e segg.

[21]Sul controverso tema dell'assunzione del carattere imprenditoriale da parte dei liberi professionisti vedi F. GALGANO, *op. cit.*, 28 e segg. cui *adde*, per i diversi profili problematici ad essa connessi, la monografia di M. RESCIGNO, *Le società tra professionisti*, Milano, 1985.

[22]Per quanto attiene alle diverse ipotesi di inquadramento previste dall'art. 49 può sostanzialmente ripetersi quanto statuito - in relazione agli artt. 33 e 34 del T. U. sugli assegni familiari - dalla giurisprudenza, che ha più volte riconosciuto in materia la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e del giudice amministrativo a seconda che l'attività da classificare fosse riconducibile ad una delle categorie elencate nell'art. 33 ovvero, risultando atipica rispetto alle tabelle a detto articolo annesse, fosse discrezionalmente individuabile ai sensi dell'art. 34 dal Ministero del lavoro.

Cfr. tra le tante Cass., Sez. un., 16 febbraio 1960, n. 251, in *Prev. Soc.*, 1960, 442; Cons. di Stato, Ad. plen., 1° luglio 1964, n. 15, in *Foro Amm.*, 1964, I, 2, 803; Cass. Sez. un., 25 giugno 1968, n. 2136, in *Mass. Giur. Lav.*, 1968, 271 n. 81; Id., Sez. un., 20 marzo 1972, n. 863, *ivi*, 1973, 110, n. 78; Id., Sez. lav., 18 luglio 1987, in *Rep. Giust. Civ.*, 1987, voce «Previdenza ed assistenza», n. 68, 3441; e per i giudici di merito, Trib. Vicenza, 27 febbraio 1987, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1988, II, 822, con nota di A. GERMANO.

[23]Sull'art. 2070 c. c. cfr. per tutti L. RIVA-SANSEVERINO, *Commentario del c. c.* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Sez. lavoro, Bologna-Roma, 1977, 66 e segg. cui *adde*, anche per un esame degli indirizzi giurisprudenziali in materia, A. SBROCCA, *L'art. 2070 c. c. e la giurisprudenza di Cassazione*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1987, 47.

[24]Il sottolineare gli inconvenienti connaturati ad un diffuso e crescente intervento dello Stato nell'economia non vuole certo significare una acritica adesione a teorie liberistiche ma aiuta solo a ricordare che un uso delle risorse finanziarie indirizzate all'acquisizione di consensi aggrava il disavanzo pubblico, finendo a lungo andare per minare la stessa prosperità economica del paese e per disgregare il tessuto sociale. Per l'affermazione che «non servono più né

una completa assenza dello Stato nella economia né una sua continua affermazione» e che «la politica economica deve essere oggi una miscela pragmatica di metodi se non vuole andare incontro a sicure delusioni» vedi R. DAHRENDORF, *Al di là della crisi*, ediz. Laterza, 59.

[25]Vedi in questi sensi la [circolare dell'I.N.P.S. n. 143 del 20 giugno 1989](#) per la quale «Con l'art. 49 il legislatore ha per la prima volta, delineato un quadro organico, completo e dettagliato dei settori cui sono assegnati, ai fini previdenziali e assistenziali, le attività, economiche e non, dei datori di lavoro privati nonché dei criteri per l'attribuzione di tali attività ai settori medesimi», superando in tal modo «sia la generica ed ormai inadeguata indicazione di categorie contenute nell'art. 33 del Testo Unico delle norme sugli assegni familiari... sia l'elencazione di cui all'[art. 2195](#) del c. c. che, impropriamente, data la specifica finalità dell'articolo medesimo (obbligo di iscrizione nel registro delle imprese) era stata a volte richiamata anche agli effetti della individuazione degli inquadramenti previdenziali».

In dottrina esclude ogni carattere interpretativo dell'art. 49 GROMOLI, *Commento all'art. 49 della legge sulla ristrutturazione dell'I.N.P.S.* (in corso di pubblicazione in *Dir. Lav.*), per il quale nella disposizione in esame difetta qualsiasi riferimento a norme precedenti di cui si intenda regolamentare l'applicazione mentre si ravvisa la volontà del legislatore di disciplinare in modo del tutto nuovo la materia dell'inquadramento previdenziale dei datori di lavoro senza alcun collegamento con normative precedenti.

[26]Cfr. in questi sensi la circolare dell'I.N.P.D.A.I. n. 250 del luglio 1989, il cui contenuto è sostanzialmente confortato dalla lettera-circolare del Ministero del Lavoro - direzione generale della previdenza ed assistenza sociale - div. XIII prot. n. 13 PS AF -1 - F/5921, il cui disposto è integralmente riportato in N. Izzo, *Il nuovo inquadramento previdenziale dei datori di lavoro: Inapplicabilità ai regimi speciali*, in *Giust. Civ.*, 1990, I, 544 e segg.

In dottrina in termini simili cfr. P.MAGNO, *op. cit.*, 170 e segg.; BONACCORSO, *I nuovi criteri non valgono per le vecchie aziende*, in *Consulenza lavoro*, 1989, 3765.

[27]Per una completa panoramica della normativa in tema di sgravi contributivi vedi per tutti G. PERA, *Gli sgravi contributivi per le aziende operanti nel Sud*, in *Dir. Lav.*, 1979, I, 107; R. SCOGNAMIGLIO, *Sgravi di oneri sociali per favorire nuovi investimenti nel Sud Italia ed incremento dei livelli occupazionali*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1980, 723 e da ultimo G. FERRARO, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1989, I, 66 e segg.

[28]Per una esauriente *excursus* sull'elaborazione giurisprudenziale che, prima della [legge n. 88 del 1989](#), ha fatto prevalentemente riferimento all'[art. 2195](#) c. c. per stabilire la vera natura delle singole imprese cfr. ALUCIANI, *La giurisprudenza in materia di sgravi contributivi*, in *Lavoro Prev. Oggi*, 1983, 752 e segg.; ID., *Gli sgravi contributivi e la fiscalizzazione degli oneri sociali*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1986, II, 389 e segg.

[29]In generale sull'istituto dell'abrogazione vedi in dottrina SPUGLIATTI, voce «Abrogazione», in *Enc. Dir.*, I, Milano, 1958, 141 e segg.; R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in *Commentario del c. c.* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna/Roma, 1974, 313 e segg.

[30]Cfr. al riguardo in giurisprudenza Cass., 7 marzo 1979, n. 1423, in *Rep. Giust. Civ.*, 1973, voce «Legge, decreti e regolamenti», n. 3, 2463.

In dottrina vedi P.VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1979, 319-321.

[31]Al riguardo vedi ancora P.VIRGA, *op. cit.*, 320.

[32]Così Cons. di Stato, Sez. IV, 12 novembre 1974, n. 767, in *Cons. Stato*, 1974, I, 1373.

[33]Cfr. al riguardo, G.FERRARO, *op. cit.*, 75-78, il quale evidenzia come gli sgravi contributivi siano utilizzati prevalentemente con obiettivi meridionalistici.

[34]Sul rapporto giuridico previdenziale cfr. per tutti G.CIANNELLA, *Corso di diritto della previdenza sociale*, Milano, 1970, 107 e segg.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 1987, 33 e segg.

[35]Perviene a tali conclusioni Pret. Bari, 3 luglio 1988, Giud. De Peppo, *Metronotte Pugliese* e. I.N.P.S., inedita.

[36]In questi esatti termini, P.PETINO, *op. cit.*, 438.

[37]Per i numerosi interventi legislativi in materia vedi G.FERRARO, *op. cit.*, 68-74.

[38]Esclude che la fiscalizzazione degli oneri sociali attui la logica della sicurezza sociale M. PERSIANI, *op. cit.*, 52, il quale precisa che l'istituto si limita a «prevedere un esonero dall'onere contributivo per alcune categorie di soggetti indipendentemente dal perseguimento dell'interesse alla realizzazione della libertà dal bisogno e della realizzazione del principio della solidarietà».

Per una diversa interpretazione e per le difficoltà di individuare una netta linea di demarcazione tra la materia della fiscalizzazione e quella degli sgravi vedi ancora G. FERRARO, *op. cit.*, 68-74, il quale finisce poi per porre la ragione di differenziazione nella circostanza che con il primo istituto «si perseguono obiettivi solidaristici di carattere generale che riguardano interi settori produttivi in una logica finalistica di fiscalizzazione della contribuzione di malattia e quindi di sicurezza sociale», mentre con il secondo «si perseguono obiettivi incentivanti, di carattere più specifico e settoriale, spesso ad ambito locale».

In argomento vedi pure M.CINELLI, *I recenti decreti legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, prepensionamenti e provvedimenti sanzionatori. Diritto e lavoro nelle Marche*, 1988, 153 e segg.

[39]Cfr. al riguardo, M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978, 20-21. Per M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi ed individuali*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, I, 27, nella cassa integrazione è allo stato evidente la convivenza di un ruolo di sostegno e di un ruolo assistenziale, con prevalenza almeno in apparenza di quest'ultimo.

[40]In tali sensi G.FERRARO, *La disciplina della Cassa integrazione guadagni nelle leggi sulla riconversione industriale, Il diritto del lavoro nell'emergenza*, a cura di R. De Luca Tamajo e L. Ventura, Napoli, 1979, 35 e segg.; D., *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione aziendale*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1979, 1000 e segg.

[41]Così G. VIDIRI, *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni come strumento di ausilio delle imprese in crisi*, in *Dir. Lav.*, 1985, II, 182 e segg. In argomento vedi pure M.CINELLI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Milano, 1982, 147, per il quale l'istituto delle integrazioni salariali deve collocarsi nell'ambito del diritto pubblico, allo stesso livello dei contributi alla produzione, del credito agevolato, degli incentivi vari, tra i quali gli stessi aumenti dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali, strumenti che sempre più spesso vengono utilizzati per fronteggiare le situazioni di crisi di diverso genere in cui vengono a trovarsi le imprese e il mercato in generale.

[42]Per un esame della [legge n. 88 del 1989](#) cfr. G. PERSICO, *Riforma o controriforma? La legge di ristrutturazione dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L.*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1989, III, 105.

[43]Per l'opinione secondo cui l'[art. 38](#) Cost. distingue nettamente i modelli di cui al 1° ed al 2° comma, contrapponendo l'assistenza da un lato e la previdenza dall'altro, vedi G. MAZZONI, *Previdenza assistenza e sicurezza sociale*, in *Studi in onore di Ascarelli*, Milano, 1968, 1219 e segg.; V.SIMI, *Il regime di sicurezza sociale e le sue componenti nella nostra Costituzione*, in *Lav. e Prev. Oggi*, 1981, 3 e segg. Per la contraria tesi che riconduce invece entrambi i modelli ad unità di fondamento e funzione vedi M. PERSIANI, *Rapporti economici, Commentano della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 232 e segg.; F. P. Rossi, *La previdenza sociale*, Padova, 1980, 3 e segg. A favore della prima impostazione cfr. in giurisprudenza [Corte cost., 3 marzo 1986, n. 40](#), in *Foro It.*, 1986, I, 1770, con nota di M. CINELLI.

[44]Così sostanzialmente G. PERSICO, *op. cit.*, 109.

[45]Per tale testuale affermazione Cass., Sez. lav., 9 novembre 1981, n. 5927, in *Foro Pad.*, 1981, I, 187 ed in *Orient. Giur. Lav.*, 1981, 887.

[46]Per un esauriente *excursus* sulla previdenza dei dipendenti con qualifica dirigenziale, vedi M.GENGHINI, *L'ambita previdenza dei dirigenti industriali ed il letto di Procuste di una legge che non consente interpretazioni estensive delle «attività ausiliarie» di cui all'art. 2195 c. c.*, in *Giust. Civ.*, 1989, I, 2025 e segg. In argomento, anche in relazione al contenzioso tra I.N.P.S. e I.N.P.D.A.I., vedi ancora G. ITALIA, *Le società di leasing e l'I.N.P.D.A.I.*, in *Lav. e Prev. Oggi*, 1988, 931; D. MASTRANGELI, *La recente giurisprudenza in materia di previdenza I.N.P.D.A.I.*, in *Giur. It.*, 1988, IV, 386; M. MEUCCI, *Sul conflitto di competenza I.N.P.D.A.I./I.N.P.S. per i dirigenti di imprese di servizi*, in *Dir. Lav.*, 1983, II, 144; ID., *Aziende di servizio e inquadramento previdenziale*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1989, 5 e segg.

[47]Sul punto cfr. la già citata circolare I.N.P.D.A.I. n. 250 del luglio 1989, ed in dottrina, N. Izzo, *Natura industriale delle aziende ai fini previdenziali: norme giurisprudenziali e legislative*, in *Giust. Civ.*, 1989, I, 2012-2013, il quale afferma che la specialità di tale normativa risulta evidente «se si tiene conto che la previdenza sostitutiva riguarda esclusivamente l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, il trattamento di fine rapporto di cui alla [legge n. 297 del 1982](#), ed, infine, la contribuzione asilo nido e Gescal, mentre le assicurazioni per la disoccupazione, t.b.c. ed Enaoli continuano ad essere attribuite all'ente gestore dell'assicurazione generale obbligatoria anche per i

lavoratori che rivestano la qualifica di dirigente alle dipendenze di datori di lavoro esercenti attività industriali, unitamente cioè alla generalità dei lavoratori subordinati». In giurisprudenza da ultimo per tale opinione Pret. Milano, 18 ottobre 1989, in *Giust. Civ.*, 1990, I, 542 e Trib. Milano, 14 marzo 1990, Pres. ed Est. Mannacio, I.N.P.S. e Lombardia Informatica s.p.a., inedita.

[48]Così testualmente Cass., Sez. un., 10 ottobre 1979, n. 5246 (in *Giur. It.*, 1980, I, 590), richiamata da N. Izzo, *op. e loc. ult. cit.*, a conforto della sua opinione.

[49]Per il principio di specialità che è stato oggetto di penetranti indagini soprattutto nel campo del diritto penale dove l'attenzione degli studiosi si è accentrata sull'interpretazione dell'art. 15 c. p. vedi G. SABATINI, *Dir. pen. Parte generale*, Napoli, 1948, I, 101; R. A. FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reato*, Milano, 1974, 249 e segg.; G. Lozzi, *Profili di una indagine sui rapporti trane bis in idem e concorso formale di reato*, Milano, 1974, 71 e segg.; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Milano, 1975, 119 e segg.

[50]Ricorrendo ad una immagine si può affermare che la norma generale e quella speciale si presentano come cerchi concentrici di raggio diverso per cui quello più ampio comprende interamente in sé quello minore, presentando inoltre un settore residuo destinato a raccogliere i requisiti aggiuntivi della specialità (così Cass., Sez. VI, 19 aprile 1969, in *Cass. Pen. Mass. Ann.*, 1970, 626, n. 878 ed in *Giust. Pen.*, 1970, III, 326 e sostanzialmente nello stesso senso Cass., Sez. VI, 19 aprile 1971, in *Cass. Pen. Mass. Ann.*, 1972, 1630, n. 2330; Cass., Sez. II, 2 maggio 1977, *ivi*, 1979, 68, n. 52.

[51]Cfr. al riguardo R. QUADRI, *op. cit.*, 326-331. In argomento vedi pure M. CAPOCCIOLI, *Rapporti tra legge generale e legge speciale: note a margine di una sentenza*, in *Temi Romana*, 1983, 245. In giurisprudenza vedi in argomento da ultimo Cass., 16 novembre 1988, n. 6193, in *Giust. Civ.*, 1989, I, 305 con osservazione di A. BERDUSCO.

[52]Cfr. al riguardo Cass., 10 gennaio 1990, n. 31 e 32 inedite, che hanno affermato l'obbligo di iscrivere presso l'I.N.P.S. i dirigenti di imprese esercenti servizi finanziari.

[53]Ritiene in contrario N. Izzo (*Natura industriale delle aziende*, cit., 2020; ID., *Il nuovo inquadramento previdenziale dei datori di lavoro: inapplicabilità ai regimi speciali*, in *Giust. Civ.*, 1990, I, 546), che l'estensione di specifiche norme (artt. 15, 52, 54 e 56 legge n. 88 del 1989), a tutti gli enti di previdenza ed assistenza dimostra a contrario che la classificazione, così come indicato dall'art. 49, riguarda esclusivamente l'I.N.P.S.

[54]Tra le leggi presentanti carattere di specialità, oltre a quelle già indicate nel testo, possono richiamarsi le leggi 11 agosto 1974, n. 252 (sulle associazioni sindacali e sui partiti politici), 15 giugno 1984, n. 240 (sulle imprese cooperative di manipolazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti aziendali e zootecnici) e 5 aprile 1985, n. 126 (sulle imprese di coltivazione di funghi).

[55]Così sostanzialmente G. ROMOLI, *Commento all'art. 49 della legge sulla ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, cit., § 7, il quale osserva anche come mantenere fermi i precedenti decreti significherebbe stravolgere i criteri appena introdotti e provocare disparità di trattamento fra datori di lavoro precedentemente aggregati ad uno dei settori conservati in essere e datori di lavoro che successivamente venissero inquadrati di pieno diritto nel settore «attività varie».

[56]In questi esatti termini, P. PETINO, *Classificazione dei datori di lavoro*, cit., 429.

[57]Per questi rilievi vedi N. Izzo, *Il nuovo inquadramento previdenziale dei datori di lavoro*, cit., 544.

[58]Così P. PETINO, *op. cit.*, 436, il quale assume che il legislatore dell'art. 49, evidentemente distratto da una metodologia classificatoria di mera comodità burocratica, ha aggravato ulteriormente (e notevolmente) ambiguità e dissonanze già insite nella classificazione dell'art. 2195 c. c. A sostegno della sua critica l'Autore ricorda infine che l'art. 49 colloca all'interno del settore industria, soltanto le attività di trasporto, comunicazione e spettacolo, che, indubbiamente, costituiscono imprese di servizi, ed emargina, invece, tutte le altre imprese finalizzate alla produzione di servizi, ancorché organizzate con i caratteri dell'industrialità, in un diverso settore (quello terziario).

[59]Lamenta la mancanza nella legge n. 88 del 1989 di norme transitorie e di coordinamento sottolineando al riguardo che il legislatore avrebbe dovuto predisporre una gradualità nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema G. ROMOLI, *Commento all'art. 49 della legge sulla ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, cit., § 8.