

Ct 1512/15

**CORTE D'APPELLO DI TRIESTE****SEZIONE CIVILE****R.G. 916/2018****Cons. istr. Dr. BERARDI****MEMORIA DI REPLICA**

Per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (CF. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, C.F. 80025500325, presso cui è domiciliato in Piazza Dalmazia n. 3, dichiarando la disponibilità a ricevere le comunicazioni al numero di fax 040-361109 o presso la Casella di Posta Elettronica Certificata: [ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it);

**- resistenti-****CONTRO**

**AGRICOLTORI FEDERATI** (C.F. 80016590939), in persona del presidente **GIORGIO FIDENATO**, (CF. FDNGRG61Co7F144I), con sede legale in Pordenone, viale Lino Zanussi n. 3, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del ricorso dall'Avv. Francesco Silvestri (CF. SLVFNC73A08G888W) del Foro di Pordenone con domicilio eletto presso la cancelleria civile del Tribunale di Trieste (ex art. 170 cpc si indicano i seguenti recapiti fax 0434 524688 e mail [avvocato@pec.francescosilvestri.com](mailto:avvocato@pec.francescosilvestri.com));

**-ricorrente -**

**Oggetto:** riforma dell'ordinanza, all'esito di procedimento di cognizione sommaria, R.G. n.2630/2015 del Tribunale di Trieste.

\*\*\*

**PREMESSA**

A contrasto delle asserzioni contenute nella comparsa conclusionale di controparte pare opportuno indicare con precisione l'oggetto del presente giudizio: l'appellante agisce per l'annullamento della decisione di primo grado e la conseguenziale condanna, in via principale, della P.A. appellata al risarcimento di € 10.105,63 in suo favore, per aver quest'ultima imposto - con imposizione legislativa asseritamente incostituzionale - alla associazione attrice i costi derivanti dall'attività di sostituto d'imposta, nella prospettiva di parte



appellante paragonata ad una sostanziale attività di recupero crediti, ed in via subordinata per accertare l'arricchimento senza giusta causa della Pubblica Amministrazione stessa per un importo pari ad € 10.105,63.

Le motivazioni per le quali la Repubblica Italiana dovrebbe subire una condanna al pagamento sono però assolutamente incerte in quanto non è mai stato chiarito né il diritto in base al quale è stata posta in essere la presente azione giudiziale, né il titolo fondante il credito vantato.

La domanda di indennizzo formulata in via subordinata, invece, viene dal ricorrente motivata sulla base di un presunto arricchimento indiretto della Pubblica Amministrazione per mezzo di una imposizione non espressamente prevista dalla legge e pertanto incostituzionale.

Secondo il ricorrente infatti, il datore di lavoro per espletare la funzione di sostituto d'imposta deve far fronte a spese accessorie rispetto al tributo, nonostante ciò non sia previsto dalla legge.

Le spese ulteriori cui il datore di lavoro sarebbe soggetto per assolvere gli oneri del sostituto d'imposta consisterebbero nella prestazione lavorativa di un professionista.

Nel caso di specie l'opera svolta dal professionista dal 2005 al 2009 avrebbe comportato l'esborso da parte di Agricoltori Federati dell'importo di € 10.105,63.

Oltre alla manifesta infondatezza nel merito dell'azione (di cui si è largamente disquisito, con dovizia di particolari, sia nella comparsa di risposta che nella conclusionale, e da intendersi perciò ivi integralmente ritrascritto e reiterato mediante idoneo rinvio) si configurano preliminarmente anche una serie di questioni riguardanti la giurisdizione, la competenza, la legittimazione passiva, l'interesse ad agire e i vizi dell'atto di appello così come formulato (violazione ex art. 342 c.p.c., inammissibilità dell'impugnazione per la non ragionevole probabilità di essere accolta ex art. 348 bis c.p.c, l'inammissibilità ex art. 354 c.p.c.), quest'ultime già adeguatamente sviluppate in tutte le difese finora svolte ed oggi richiamate nella memoria di replica, seppur con qualche breve puntualizzazione.



In via preliminare, e con il solo fine di sgomberare il campo da qualsivoglia dubbio di legittimità dell'art. 64 co.1 del D.P.R. 600/1973, occorre richiamare, brevemente, le norme di rango costituzionale che ispirano la particolare disciplina tributaria contestata dall'appellante. Innanzitutto l'art. 3 della Costituzione, che impone l'uguaglianza tributaria dei cittadini: è sufficiente, ai fini dell'infondatezza di qualsivoglia pretesa violazione del principio di uguaglianza, rilevare che tutti i soggetti che svolgono attività di impresa, compresi gli enti pubblici, sono tenuti ad operare in qualità di sostituto d'imposta. Rientrano nella figura del sostituto d'imposta gli imprenditori, i lavoratori autonomi e gli enti, sia pubblici che economici, non aventi carattere commerciale (ad esempio, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli opera secondo quest'istituto quando, nell'erogare le vincite derivanti dal gioco d'azzardo o dalle scommesse sportive, versa le ritenute alla fonte); sono invece escluse, con una scelta non irragionevole, le persone fisiche che non svolgono attività economiche (questo è anche perché, oltre ad essere inutile, si porrebbe in contrasto con il principio della soggettività del rapporto tributario).

L'analisi del rapporto tra principio di uguaglianza e sistema tributario mette in luce l'importanza delle scelte di politica economica e fiscale che lo Stato opera: è chiaro che per aderire alla Costituzione le scelte devono essere socialmente ed economicamente volte ad una forma di sviluppo che favorisca l'intera collettività e quindi si rivolga oltre che alla collettività in generale, alle categorie di cittadini più disagiate. Se invece la classe politica dominante intendesse favorire il capitale e una globalizzazione finanziaria senza limiti, è ovvio che si distaccherebbe completamente da quanto prescritto nella Costituzione.

Un particolare rilievo assume l'art. 23 Cost., secondo il quale “(...) *nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*”.

La legge può dunque stabilire che in determinati casi – eccezionali e tassativi – l'obbligo di pagare un'imposta spetti ad un soggetto diverso da quello al quale si riferisce il presupposto: quando tale soggetto diventa, per norma di



legge, l'unico obbligato al pagamento nei confronti del soggetto attivo, si ha la sostituzione d'imposta.

In tale ultimo senso, può rilevarsi che la figura del sostituto ha una veste eminentemente strumentale, poiché da un lato tende ad agevolare il prelievo tributario da parte dell'erario (specie quando i soggetti sostituiti sono numerosi), e dall'altro, rende più sicura l'esazione perché il sostituto, chiamato a versare materialmente il tributo, di regola non ha (a differenza del sostituito) interesse all'evasione.

Il sostituto d'imposta e il sostituito rispondono inoltre solidalmente dell'obbligazione tributaria nel caso in cui il primo non abbia provveduto, sulle somme erogate, ad effettuare e versare le ritenute a titolo d'imposta.

L'art. 23 della Costituzione, altresì, coniuga i temi della tassazione e del consenso all'imposizione (o, più correttamente, della partecipazione dei consociati alla definizione delle scelte di politica fiscale del Paese) e **garantisce che il prelievo fiscale si fondi e trovi prima legittimazione solo nella legge.**

Il significato della norma è chiaro: le scelte di politica tributaria sono riservate al legislatore ordinario e, dunque, sottratte al potere discrezionale dell'esecutivo (e, come sottolineato dalla più recente dottrina, sottratte al potere discrezionale della stessa Amministrazione finanziaria, a garanzia, sotto quest'ultimo profilo, dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria intesa come assenza di discrezionalità amministrativa sull'*an* e sul *quantum debeat*).

La legge è concepita come l'ideale strumento per l'attuazione dei valori costituzionali tanto per la collegialità e la democraticità dell'organo di cui è emanazione (organo rappresentativo anche delle minoranze) quanto per la pubblicità e per l'articolazione del suo procedimento di formazione; e questa affermazione appare rafforzata dalla collocazione del principio di riserva di legge in materia tributaria, come già evidenziato ampiamente soprattutto in sede di comparsa conclusionale della esponente difesa, ed in una Costituzione rigida, che dunque esclude a priori la legittimità di norme aventi valore di legge ordinaria con esso contrastanti.



Ma la riserva fissata dall'art. 23 non è solo lo strumento per assicurare il pur necessario consenso all'imposizione; la garanzia democratica che al contribuente deriva dall'art. 23 non è, o non è solo, nel "mezzo" per le scelte tributarie, ma è anche nella "qualità" di un ordinamento giuridico che riconosca all'individuo il valore e la dignità costituzionali che non potrebbero trovare esclusivo fondamento nella deliberazione di un'assemblea di cittadini.

Come ogni riserva di legge, anche quella in materia tributaria è destinata ad alterare i rapporti ordinari tra le fonti del diritto, perché preclude al legislatore la possibilità di demandare la disciplina che gli è riservata ad altre fonti normative, spesso subordinate, a cominciare dai regolamenti dell'esecutivo.

La riserva fissata dall'art. 23 Cost., peraltro, non è assoluta ma relativa («in base alla legge», recita la norma), nel senso che è "riservata" alla legge in senso formale o agli altri atti aventi forza di legge – dunque non solo alle leggi in senso stretto e alle leggi delle Regioni, a statuto ordinario o speciale, e delle Province autonome di Trento e Bolzano (v. C. cost. sentenze nn. 64/1965, 148/1979, 180/1996, 269/1997 e 435/2001), ma anche ai decreti-legge e ai decreti delegati – la disciplina degli elementi identificativi essenziali della prestazione impositiva, salvo lasciarne la disciplina di dettaglio ad atti normativi diversi o addirittura ad atti amministrativi generali («Intendendo che il fondamento del prelievo, ma non ogni suo elemento, debba trovarsi nella legge»).

La scelta costituzionale di prevedere, in materia tributaria, una riserva relativa e non assoluta trova facile spiegazione ove si rifletta sulla necessità di disciplinare anche aspetti estremamente tecnici o specifici, per i quali la legge formale o altro atto di pari grado potrebbero apparire poco indicati.

Sono, pertanto, prive di fondamento le censure mosse dall'appellante nel punto 25 della comparsa conclusionale, ove costui asserisce: *"(..) il Giudice di prime cure, aveva tutti gli elementi per rilevare il contrasto tra la normativa che istituisce il sostituto d'imposta e l'art. 23 Cost. e, di conseguenza, ritenere legittima, anche in assenza di una previsione*



*legislativa od amministrativa, la richiesta economica avanzata dall'appellante”.*

Tanto premesso, sembra utile replicare brevemente sulle questioni eccepite da controparte con la comparsa conclusionale, in relazione al proposto appello incidentale condizionato per le eccezioni non accolte in primo grado e che si sono reiterate nella presente sede impugnativa, evidenziando come le eccezioni proposte, per la loro natura eminentemente tecnica e procedurale, testimoniano come l'esponente difesa abbia preso pienamente in considerazione le avverse pretese accettando il contraddittorio su di esse sul piano esclusivamente giuridico, dovendosi in altri luoghi confrontarsi sulla discussione metagiuridica che controparte, per le formulazioni contenute anche in grado di appello, tenta surrettiziamente di introdurre

\*\*\*

### **1) Sulla sussistenza della giurisdizione Tributaria**

La pretesa dell'appellante di vedere l'Amministrazione condannata al pagamento in suo favore per le spese sostenute nell'adempimento delle prestazioni richieste dalla legge al datore di lavoro, quale sostituto d'imposta, rientra – come più volte affermato - nella giurisdizione Tributaria.

Le illazioni sollevate dall'appellante, infatti, non solo vertono sul fondamento stesso della pretesa tributaria ma si sostanziano, in concreto, nella contestazione del pagamento delle spese accessorie che l'imposizione tributaria comporta.

Secondo l'espresso dettato normativo dell'art. 2 D.lgs. n. 546 dd. 31.12.92 **“Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonche' le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio”**.

Appare evidente pertanto il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario, essendo messa in discussione la pretesa tributaria stessa così come formulata



dal legislatore, quantomeno nella parte in cui comporta il pagamento di oneri accessori al tributo.

## **2) Sulla sussistenza della competenza territoriale esclusiva del Tribunale di Roma.**

Nella denegata ipotesi in cui si ritenesse sussistente la giurisdizione Ordinaria, codesta Ecc.ma Corte non potrà che rilevare come il Tribunale originariamente adito risulti comunque territorialmente incompetente a decidere della controversia.

Parte ricorrente ha infatti chiamato in causa la Repubblica Italiana in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, pertanto il Foro competente non potrà che essere quello di Roma poiché il teorico credito vantato da parte ricorrente deriverebbe da un comportamento del legislatore ritenuto asseritamente illegittimo; pertanto, ex art. 25 c.p.c. l'obbligazione così come configurata in astratto sorgerebbe in Roma, sede dell'organo deputato all'esercizio della funzione legislativa.

Secondo giurisprudenza pacifica, infatti, dato che *"per effetto della disposizione di cui all'art. 25 c.p.c., l'ufficio giudiziario competente a conoscere della domanda proposta nei confronti dello Stato italiano deve essere individuato in quello di Roma (c.d. foro erariale) tutte le volte in cui l'obbligazione dedotta in giudizio sia riferibile - come sostanzialmente è avvenuto nella specie - ad un comportamento del legislatore. L'operatività della citata "regala iuris" si estende anche all'ipotesi di domanda proposta nei confronti di più convenuti, determinandosi in tal caso l'attrazione delle cause connesse per essere la prevalenza del foro erariale di carattere inderogabile per espressa previsione legislativa (Cass. 17311/2002)".*

Voglia pertanto codesta Corte declinare la propria competenza in favore del Tribunale di Roma.

\*\*\*

Le eccezioni sin d'ora considerate riguardano sia la domanda principale che la domanda subordinata così come formulate da controparte.

Mentre vertono esclusivamente sulla **domanda principale** le seguenti eccezioni:



## **1) NULLITA' DEL RICORSO PER ASSOLUTA INDERMINATEZZA DELLA CAUSA PETENDI**

La domanda di condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento non è supportata da alcuna argomentazione fattuale né tanto meno giuridica che possa permettere di individuare un valido titolo fondante la pretesa creditoria.

Ne deriva che la *causa petendi* è del tutto oscura.

Non è possibile nemmeno determinare con certezza se l'obbligazione creditizia abbia natura contrattuale od extracontrattuale, né se la somma richiesta sia a titolo di risarcimento, indennizzo, rimborso, compenso, corrispettivo o altro.

Ne deriva che il ricorso è affetto da nullità per manifesta omissione della *causa petendi*.

## **2) MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA DOMANDA**

Nella denegata ipotesi in cui non si dovesse ritenere la domanda principale affetta da nullità o improcedibile, essa è comunque manifestamente infondata nel merito.

La quantificazione del credito vantato coincide con l'esborso sostenuto da Agricoltori Federati per l'adempimento degli oneri imposti al sostituto d'imposta dal nostro ordinamento.

Non esiste alcuna norma attributiva di tale diritto di credito né è possibile configurare la responsabilità extracontrattuale per danno patrimoniale non essendo né chiarito quale condotta dell'Amministrazione avrebbe comportato l'asserito danno né il nesso di causalità tra la condotta e l'evento lesivo, né per quale motivo il pagamento di un professionista per amministrare l'associazione sarebbe un danno ingiusto.

Non è possibile comprendere dal ricorso se la responsabilità dell'Amministrazione sia ricondotta a fattispecie di natura contrattuale od extracontrattuale, ma ad ogni modo il risultato è il medesimo: controparte non ha provato l'esistenza del diritto vantato.

Si sottolinea che tale manifesta infondatezza deriva dalla strutturazione e formulazione del ricorso che non permette di ricostruire gli elementi fattuali e di diritto a sostegno della pretesa creditoria.

\*\*\*

Per quanto concerne la **domanda subordinata** di condanna al pagamento di





indennizzo per arricchimento senza giusta causa della Pubblica Amministrazione si osserva quanto segue:

**1) INAMMISSIBILITA' DELLA DOMANDA EX ART. 2042 C.C.**

Il requisito posto a pena di inammissibilità dal legislatore per l'esperimento dell'azione di ingiustificato arricchimento è che non sia possibile azionare nessun altro istituto giuridico posto a tutela del pregiudizio subito.

Tale condizione di ammissibilità della domanda deriva innanzi tutto dal dettato legislativo che espressamente, all'art. 2044 del c.c., prevede che

*“L'azione di arricchimento non è proponibile quando il danneggiato può esercitare un'altra azione per farsi indennizzare del pregiudizio subito”.*

La giurisprudenza, al fine di valutare se possa o meno sussistere l'inammissibilità ex art. 2042 c.c. richiede che il giudice effettui una valutazione in astratto che pertanto prescinda dall'esito dell'azione esperibile.

Vedasi ad esempio **Cass., SS.UU. 25 novembre 2008, n. 28042** secondo cui *“L'azione di arricchimento senza causa ha carattere sussidiario ed è quindi inammissibile, ai sensi dell'art. 2042 c.c., allorchè chi la eserciti, secondo una valutazione da compiersi in astratto e perciò prescindendo dalla previsione del suo esito, possa esercitare un'altra azione per farsi indennizzare il pregiudizio subito”* (Conforme a **Cass., Sez. lav. 16 dicembre 2010, n. 25461**)

Inoltre, il carattere sussidiario dell'azione *“comporta che detta azione non possa essere esperita non soltanto quando sussista un'altra azione tipica esperibile dal danneggiato nei confronti dell'arricchito, ma anche quando vi sia originariamente un'azione sperimentabile contro persone diverse dall'arricchito che siano obbligate per legge o per contratto”* (**Cass., 15 luglio 2003, n. 11067**).

Ciò significa che, nel caso in esame, il carattere della sussidiarietà non è rispettato nemmeno sotto il profilo soggettivo: infatti avendo Agricoltori Federati svolto la propria prestazione in favore dei lavoratori dipendenti avrebbe astrattamente potuto promuovere un'azione verso gli stessi.

Premesso quanto precede, l'esperimento dell'azione di ingiustificato arricchimento in via subordinata è possibilità assodata in giurisprudenza, ma essa è comunque ammessa alla sola condizione che l'azione principale sia *ab origine* priva del titolo



fondante (Cfr. Cass., Sez. III, 24 febbraio 2010, n. 4492) .

La giurisprudenza che si è formata in materia riguarda tuttavia casi in cui il legame tra le parti era definito contrattualmente e pertanto l'agente, qualora la tutela contrattuale non avesse potuto ab origine trovare accoglimento, comunque poteva agire in via subordinata per far valere l'arricchimento senza giusta causa.

La natura sussidiaria dell'ingiustificato arricchimento trova la sua ratio proprio nell'essere l'istituto di ultima istanza che a cui il cittadino può ricorrere quando non sussistono altre tutele innanzi a un pregiudizio subito.

Pertanto, la possibilità di esperire l'ingiustificato arricchimento in via subordinata rispetto ad un'altra domanda principale è una deroga alla regola generale che viene ammessa solo quando l'azione tipica promossa in via principale abbia esito negativo per carenza del titolo posto a suo fondamento. **(Cfr. Cass., sez III, 24 febbraio 2010, n. 4492)**

Per la scrivente difesa, la domanda principale **così come formulata** da controparte è sicuramente priva di titolo.

Controparte ha strumentalmente formulato la propria domanda principale rendendola priva di titolo e viziandola formalmente di nullità e di improcedibilità.

Ma come insegna la Suprema Corte *“L'azione di arricchimento può essere proposta in via subordinata rispetto all'azione contrattuale proposta in via principale, soltanto qualora quest'ultima sia rigettata per un difetto del titolo posto a suo fondamento, ma non anche nel caso in cui sia stata proposta domanda ordinaria, fondata su titolo contrattuale, **senza offrire prove sufficienti all'accoglimento**, ovvero in quello in cui tale domanda, **dopo essere stata proposta, non sia più coltivata dall'interessato**” (Cass., Sez. III, 13 marzo 2013, n. 6295).*

Dal ricorso, anche in appello, così come formulato, non è possibile nemmeno comprendere se la responsabilità dell'Amministrazione abbia natura contrattuale o extracontrattuale: il silenzio sul punto di controparte che si limita a generiche doglianze sul comportamento processuale della Scrivente, che ha proposto eccezioni di valore tecnico e procedurale cui non sa o non può rispondere, confermano che controparte abbia, forse volontariamente, omesso di addurre ragioni specifiche fondanti la domanda principale.



Tale affermazione è ampiamente dimostrata dal fatto che la ragione creditoria, nel ragionamento avversario, si fonda sulla asserita illegittimità costituzionale della normativa tributaria in materia di sostituzione d'imposta ma a tale affermazione solo in appello seguono argomentazioni logico giuridiche del tutto teoriche tali da sostenere la presunta illegittimità delle norme di legge invocate, tali da confermare la natura "politica" del contenzioso introdotto. In ogni caso tantomeno viene chiarito per quale motivo l'Amministrazione abbia commesso un illecito.

Infine si ricorda l'insegnamento della Suprema Corte secondo cui *"la domanda di indennizzo per arricchimento senza giusta causa e quella di risarcimento danni da responsabilità aquiliana non sono intercambiabili, in quanto diverse per causa petendi e petitum, poiché nella prima la causa dello spostamento patrimoniale non deve essere qualificata come antigiuridica e l'indennizzo deve essere ragguagliato alla minor somma tra l'arricchimento e il depauperamento"* (Cass. SS. UU. 10 settembre 2009, n. 19448)

### **3) DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA stante il beneficio esclusivo del sostituto nel pagamento dell'imposta.**

L'appellante ha chiamato in causa l'Amministrazione, nella sua funzione di legislatore, ritenendo che l'esborso sostenuto da Agricoltori Federati costituisca in verità una prestazione che avrebbe dovuto svolgere l'Amministrazione e che pertanto quest'ultima abbia ricevuto un arricchimento indiretto.

Il ragionamento di controparte individua l'Amministrazione come beneficiario dell'adempimento di Agricoltori Federati perchè la stessa ha previsto legislativamente la figura del sostituto d'imposta e ha definito una serie di oneri e adempimenti che incombono su questi.

Tuttavia il sostituto d'imposta è il soggetto obbligato al pagamento dell'imposta **in luogo d'altri** per fatti o situazioni ad essi riferibili.

Il sostituto è creditore del sostituto e proprio in forza di tale relazione gli è consentito operare la rivalsa di cui all'art. 63 D.P.R. 600/73 che consiste nel decurtamento diretto della somma corrisposta al sostituto.

Il sostituto non è debitore verso l'Amministrazione ma gli effetti economici dell'imposizione ricadono su di lui quale **unico beneficiario degli adempimenti posti in essere dal sostituto d'imposta.**



Ciò premesso, appare evidente che non può essere l'Amministrazione chiamata a sostenere le spese per gli adempimenti tributari operati da un soggetto in luogo d'altri e **per l'unico ed esclusivo interesse degli stessi.**

I soli beneficiari dell'operato del sostituto d'imposta nel caso di specie sono i lavoratori dipendenti assunti da Agricoltori Federati che pertanto, se del caso, dovranno essere individuati come unici legittimati passivi dell'azione posta in essere dal ricorrente.

#### **4) DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA in favore del Ministero d'economia e delle finanze.**

Nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere l'Amministrazione legittimata passiva dell'odierna azione, il chiamato in causa non potrà comunque essere il Presidente del Consiglio dei Ministri, bensì il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'arricchimento millantando da parte ricorrente riguarda infatti l'Amministrazione finanziaria e non il Legislatore.

I casi in cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri può essere chiamata a rispondere del proprio operato sono tassativamente previsti dall'ordinamento nazionale e comunitario e il caso di specie non rientra in tali ipotesi.

L'odierna azione non può essere ricondotta al risarcimento del danno da inadempimento o non corretto adempimento della normativa comunitaria, né all'ipotesi di responsabilità civile dei magistrati, nè tantomeno, come evidenziato in comparsa conclusionale, risulta ammissibile la questione di legittimità costituzionale: pertanto non è assolutamente configurabile la legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La materia in esame è di natura tributaria e riguarda la fase della riscossione del tributo: ne consegue che, ferme restando le eccezioni di difetto di giurisdizione, di competenza e di legittimazione passiva, se del caso il chiamato in causa potrà essere esclusivamente il Ministero dell'economia e delle finanze nella persona del Ministro pro tempore.

Si ricorda l'orientamento della Suprema Corte secondo cui *“L'evocazione in giudizio di una P.A. diversa rispetto a quella cui sia imputabile il rapporto sostanziale dedotto in causa, precludendo l'instaurazione del contraddittorio con*



il soggetto destinatario della statuizione domandata al giudice, **implica l'inammissibilità della domanda**, tenendo conto che l'unitarietà e l'inscindibilità dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni sovrane, non tocca l'autonoma personalità giuridica (di diritto pubblico) delle Amministrazioni centrali, la separazione delle relative attribuzioni e la riferibilità a ciascuna di esse degli atti di rispettiva pertinenza e che rispetto al suddetto errore non operano la preclusione e la sanatoria previste dall'art. 4 della legge n. 260 del 1958; tale disposizione, in linea con le regole generali poste dall'art. 291 cod. proc. civ., contempla, infatti, la diversa ipotesi in cui non sia stata correttamente identificata la persona alla quale notificare l'atto introduttivo e non già il caso in cui l'invalidità, dipendente da difetto di legittimazione sostanziale dell'amministrazione, investa la citazione a motivo della "vocatio in ius" di soggetto diverso dal legittimo contraddittore" (Cass., Sez. I, 01 aprile 2005, n. 6917)

Per quanto sopra dedotto l'appello e la domanda di controparte è palesemente inammissibile.

#### **5) NULLITA' DEL RICORSO PER GENERICITA' DELLA CAUSA PETENDI**

Posto che la qualificazione giuridica del fatto spetta al giudice, nel caso di specie il presupposto del ragionamento giuridico di controparte è generico e fumoso al punto tale da viziare la domanda di nullità.

Nel ricorso introduttivo più volte viene fatto riferimento all'art. 23 della Costituzione come parametro di legittimità costituzionale, senza tuttavia specificare quale norma dell'ordinamento avrebbe violato tale parametro: né la situazione muta in appello, dove controparte indica talune norme, peraltro individuate autonomamente dal Tribunale al fine di segnalarne la corretta applicazione, e le contesta sotto un profilo storico e comparatistico, del tutto astratto ed avulso dalla realtà giuridica vivente.

L'unico riferimento alle disposizioni di legge che secondo il ricorrente arrecano un danno patrimoniale ai contribuenti è il D.P.R. 600/1973 nella sua interezza in quanto obbliga e non rende facoltativi gli adempimenti propri del sostituto d'imposta.



L'illegittimità costituzionale di non è dato sapersi quale norma, avrebbe comportato l'esborso di € 10.105,63 da parte di Agricoltori Federati.

Appare evidente che l'introduzione di un parametro costituzionale senza l'indicazione della normativa che lo violerebbe rende la *causa petendi* del tutto indeterminata, incerta e generica.

Il ricorso è da ritenersi pertanto inammissibile.

**6) NEL MERITO: manifesta infondatezza della pretesa di indennizzo per arricchimento senza giusta causa della Pubblica Amministrazione.**

L'azione di ingiustificato arricchimento prevista dall'art. 2041 c.c. è un rimedio che l'ordinamento mette a disposizione del soggetto che ha subito una diminuzione patrimoniale in conseguenza del vantaggio economico di un secondo soggetto avvenuto senza una causa che giustifichi tale spostamento risorse economiche.

Affinché sia configurabile l'ingiustificato arricchimento e con seguente costituzione ex lege dell'obbligazione creditoria a carattere di indennizzo, devono essere rispettati alcuni requisiti essenziali:

- a. sussidiarietà dell'azione.;**
- b. locupletazione a danno** di un altro soggetto;
- c. mancanza di una causa giustificativa** dell'arricchimento dell'uno e della perdita patrimoniale dell'altro;
- d. Riconoscimento dell'utilità** da parte della Pubblica Amministrazione;
- e. unicità del fatto causativo.**

Nel caso in esame l'unico elemento riscontrabile è la diminuzione patrimoniale di Agricoltori Federati che tuttavia ha una causa giustificativa, non comporta l'arricchimento della Pubblica Amministrazione, non deriva da un unico fatto causativo e soprattutto l'azione non poteva essere proposta perché anche secondo lo stesso ricorrente non è l'unico rimedio esperibile.

**a) sulla sussidiarietà** dell'azione si rimanda a quanto dedotto con l'eccezione di inammissibilità ex art. 2042 c.c.

**b) locupletazione** a danno di un altro senza giusta causa.

Nel caso in esame per quanto vi sia una diminuzione patrimoniale **non è provato** alcun speculare arricchimento benché secondo i generali principi



sull'onere della prova spetta all'attore dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi dell'azione.

Ad ogni modo, non può essere provato ciò che non esiste: infatti la Pubblica Amministrazione non ha ricevuto alcun beneficio ulteriore dalle prestazioni poste in essere da Agricoltori Federati.

Controparte sostiene che le prestazioni da essa svolte spetterebbero all'Amministrazione quando al contrario la figura del sostituto d'imposta ha la funzione di porre a carico del datore di lavoro gli adempimenti tributari dei suoi dipendenti.

Gli unici soggetti che hanno beneficiato della prestazione prevista per legge a carico del datore di lavoro sono i dipendenti stessi, che non hanno dovuto compiere alcuna prestazione nell'assolvimento delle obbligazioni tributarie di ciascun contribuente.

#### **c) assenza di giusta causa.**

Nel caso in esame la giusta causa nell'assolvimento degli oneri imposti dalla legge al datore di lavoro, quale sostituto d'imposta in luogo del sostituito, è per l'appunto la legge.

Ai fini dell'esercizio dell'azione generale di arricchimento, è richiesta la dimostrazione che il soggetto beneficiario non abbia alcun titolo giuridico valido ed efficace per giovare di quanto corrisponde al depauperamento subito dall'istante; tale presupposto non sussiste quando l'attribuzione patrimoniale abbia avuto luogo **in virtù di una disposizione di legge (Cass., Sez. I, 7 agosto 2009, n. 18099)**

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza infatti *“non sussistono i presupposti per l'esercizio dell'azione di indebito arricchimento quando l'attribuzione patrimoniale in favore del soggetto beneficiario avviene sulla base di una specifica disposizione di legge, in quanto ciò costituisce una giusta causa legale dell'eventuale arricchimento” (Cfr. Cass., 29 gennaio 2003, n. 1288)*

Appare evidente che nemmeno tale elemento essenziale dell'ingiustificato arricchimento sussista.

#### **d) Utilità**

*“Colui che promuove azione di arricchimento senza giusta causa nei confronti*



*della pubblica amministrazione deve provare sia il fatto materiale dell'esecuzione dell'opera o della prestazione dei confronti dell'ente pubblico, sia il riconoscimento, da parte di quest'ultimo, dell'utilità dell'opera, riconoscimento che può essere compiuto sia esplicitamente, con atto formale, sia implicitamente, attraverso l'utilizzazione dell'opera o della prestazione consapevolmente attuata dagli organi rappresentativi dell'ente pubblico*” (Cass., 26 aprile 1999, n. 4125)

L'utilità della prestazione o dell'opera è requisito essenziale per l'azione di arricchimento verso la Pubblica Amministrazione mentre il riconoscimento dell'utilità da parte di quest'ultima è stato recentemente ritenuto non necessario, con alcune precisazioni.

Nel 2015 la Cassazione a Sezioni Unite ha infatti chiarito che non deve esservi necessariamente il riconoscimento da parte della P.A. dell'utilità ma che tuttavia la stessa può eccepire e provare che l'arricchimento non fu voluto.

Il legislatore ha previsto la figura del sostituto d'imposta, quale soggetto obbligato al pagamento delle imposte in luogo d'altri, proprio per agevolare il prelievo tributario e permettere una maggiore efficienza nelle operazioni di riscossione.

Pertanto tale figura, in perfetta antitesi con quanto affermato da controparte, trova la sua ragion d'essere nella volontà della Pubblica Amministrazione di ridurre al minimo gli adempimenti a carico dei contribuenti.

L'Amministrazione, pertanto, non ha conseguito alcuna utilità dagli adempimenti di Agricoltori Federati.

#### **e) Unicità del fatto causativo**

L'azione generale di arricchimento postula l'unicità del fatto costitutivo dell'arricchimento di un soggetto e del depauperamento di un altro, ne consegue che quando ad avvantaggiarsi dell'attribuzione patrimoniale sia un soggetto diverso dal destinatario di questa, viene meno il nesso di causalità tra l'impovertimento di un soggetto e l'arricchimento dell'altro e con esso, il fondamento dell'indennizzo.

Tale requisito, così come appena definito, è oggetto di giurisprudenza costante, vedasi ad esempio Cass., 16 dicembre 1981, n. 6664, Cass., 28 maggio 2003, n. 8487 e da ultimo Cass., Sez. I, 4 settembre 2013, n. 20226.





Come più volte ribadito, l'unico beneficiario delle prestazioni poste in essere da Agricoltori Federati sono i dipendenti per i quali l'associazione ha svolto la funzione di sostituto d'imposta.

Pertanto è del tutto inesistente il nesso di causalità tra il presunto arricchimento della P.A. e il depauperamento patrimoniale di Agricoltori Federati.

Inoltre, si precisa che le prestazioni svolte da un professionista per coadiuvare gli adempimenti del datore di lavoro nello svolgimento della funzione di sostituto d'imposta è frutto di una libera scelta del contribuente.

La legge infatti, non richiede né l'intervento né l'ausilio di professionisti abilitati ben potendo il singolo datore di lavoro svolgere direttamente gli adempimenti richiesti.

Gli obblighi di ritenuta, rivalsa, versamento e dichiarazione sono operazioni rientranti nell'ordinaria amministrazione di qualsivoglia soggetto giuridico che si avvale, per l'esercizio delle proprie attività istituzionali, della prestazione lavorativa di terzi.

Pertanto, il fatto causativo del depauperamento patrimoniale di Agricoltori Federati è da ricondurre unicamente a una libera scelta nella gestione della struttura amministrativa dell'Associazione.

Alla luce di quanto espresso, la domanda di indennizzo per arricchimento senza giusta causa della P.A. è manifestamente infondata.

\_\_\_0000\*\*\*\*\*0000\_\_\_

#### **7) Erronea quantificazione del quantum dell'indennizzo.**

Nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere la pretesa fondata nel merito, l'indennizzo richiesto da controparte è comunque erroneamente quantificato.

Come ribadito poc'anzi, le spese per le quali Agricoltori Federati richiede di essere indennizzata si riferiscono unicamente alla prestazione di un professionista.

Il D.P.R. 600/73, nel prevedere la figura del sostituto d'imposta e i relativi obblighi, non richiede l'intervento o l'ausilio di alcun un professionista in quanto gli adempimenti posti a carico del datore di lavoro rientrano nell'ordinaria amministrazione della gestione dell'impresa o della persona giuridica.

Appare evidente che una libera scelta gestionale, il cui costo è demandato all'autonomia negoziale delle parti, non può costituire criterio di quantificazione.



Pertanto, per mero ed eccessivo tuziorismo difensivo, si demanda all'autorità giudiziaria l'eventuale quantificazione in via equitativa.

\*\*\*

Alla luce delle esposte considerazioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentata e difesa, reitera le conclusioni rese in comparsa di costituzione, comprensive altresì delle richieste in ordine all'appello incidentale condizionato.

Trieste, 15/02/2020

**Guglielmo Guglielmi**  
**Avvocato dello Stato**

