



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA

Presidente Aggiunto

ETTORE CIRILLO

Presidente di Sezione

ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI

Consigliere

MARIA MARGHERITA LEONE

Consigliere

ALBERTO GIUSTI

Consigliere

FRANCESCO MARIA CIRILLO

Consigliere

ANTONIO PIETRO LAMORGESE

Consigliere

ROBERTA CRUCITTI

Rel. Consigliere

CATERINA MAROTTA

Consigliere

Oggetto

Conflitto di
giurisdizione

Ud. 24/10/2023 CC
Cron.
R.G.N. 8232/2023

ORDINANZA

sul ricorso 8232/2023 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal:

Tribunale di Napoli – Sezione Specializzata in Materia di Imprese, con ordinanza n. 2498/2020, depositata il 29/07/2020 nella causa tra:
 Servizi Alraian S.r.l.;

**-ricorrente non costituita in questa fase -
 contro**

Ric.2023 8232 SU cc 24-10-2023

1



Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Interno – Ufficio Territoriale di Governo di Caserta;

- resistenti non costituiti in questa fase -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/10/2023 dal consigliere CRUCITTI ROBERTA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale TOMMASO BASILE, il quale chiede affermarsi la giurisdizione del Giudice tributario.

Rilevato che:

la Società Servizi Alrain s.r.l., con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo Regionale della Campania, premesso di avere conseguito l'aggiudicazione di procedure di gara, indette dalla Prefettura di Caserta, per l'erogazione del servizio di accoglienza e di assistenza dei cittadini stranieri richiedenti asilo in Italia, esponeva che, per il servizio svolto, era stata applicata l'IVA al 22%, in regime di *split payment* ai sensi dell'art. 17 *ter* del d.P.R. n.633 del 1972, e di avere emesso, sulla scorta di tale regime fiscale, le relative fatture procedendo alla detrazione dell'IVA sugli acquisti effettuati nell'esercizio della sua attività.

Contestava, quindi, la legittimità degli atti con cui:

-l'Agenzia delle entrate, in risposta a interpello del Ministero degli Interni, aveva stabilito che le prestazioni relative ai servizi in questione, nel caso di gestore unico di un servizio complesso, rientravano nel regime di esenzione IVA ai sensi dell'art.10, comma 1, numero 21 del d.P.R. n. 633/1972 con eccezione delle cooperative sociali, dei consorzi e delle associazioni di volontariato che, viceversa, dovevano applicare l'Iva al 5%;



-il Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione aveva invitato le Prefetture ad attenersi alle indicazioni fornite dall'Agenzia;

-la Prefettura di Caserta aveva invitato le cooperative e le associazioni ad attenersi alle indicazioni fornite dall'Agenzia delle entrate e invitato la società ricorrente a rettificare le fatture già emesse nel 2017.

La Società deduceva che il recepimento, da parte del Ministero dell'interno, della risposta a interpello dell'Agenzia delle entrate comportava una illegittima modifica del regime fiscale riferito ai contratti già stipulati e incideva sul rapporto contrattuale perché l'offerta formulata dalla ricorrente ricomprendeva l'IVA al 22% ed era stata formulata nella convinzione di potere detrarre l'IVA sugli acquisti effettuati;

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, con sentenza n.7355/2018, depositata il 27.12.2018, sulla base della argomentazione che l'oggetto del contendere, afferente al denunciato inadempimento dell'Amministrazione aggiudicatrice rispetto alle condizioni negoziali assunte all'atto di stipulazione delle convenzioni, collocandosi in un momento successivo alla stipulazione del contratto, esulava dalla propria giurisdizione per appartenere a quella del giudice ordinario e che, parimenti, andava esclusa la giurisdizione del giudice tributario, declinava la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario;

dopo la regolare *traslatio iudici* ad opera della Servizi Alrain s.r.l., il Tribunale di Napoli, sezione specializzata in materia di imprese, con ordinanza n. 2498/2020, depositata il 29 luglio 2020, sollevava conflitto negativo di giurisdizione ritenendo la propria giurisdizione



insussistente per essere la controversia devoluta alla giurisdizione del giudice tributario;

il Tribunale, in particolare, nell'individuare il *petitum* sostanziale, rilevava che parte attrice aveva chiesto l'accertamento del corretto regime fiscale applicabile in relazione al servizio prestato e, di conseguenza, il pagamento delle fatture maggiorate dell'IVA, azionando una pretesa che rientrava nella giurisdizione tributaria alla quale spetta sindacare la legittimità o meno della pretesa applicazione del regime di esenzione IVA, di cui alle note dell'Agenzia delle entrate, del Ministero dell'Interno e della Prefettura oggetto di impugnazione;

il conflitto è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio, ai sensi dell'art.380 *bis*-1 cod. proc. civ.;

le parti del giudizio di merito, alle quali l'ordinanza per il regolamento è stata comunicata, non si sono costituite;

il P.M., nella persona del Sostituto Procuratore Generale Tommaso Basile, ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice tributario.

Considerato che:

secondo il costante orientamento di questa Corte <<ai sensi dell'art. 386 c.p.c., la giurisdizione si determina in base all'oggetto della domanda e il significato della disposizione va inteso nel senso che il criterio in base al quale debbono essere regolati i rapporti tra le diverse giurisdizioni è quello del *petitum* sostanziale, cioè dello specifico oggetto e della reale natura della controversia, da identificarsi non soltanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, costituita dal contenuto della posizione soggettiva dedotta in giudizio e individuabile in relazione alla sostanziale protezione accordata, in astratto, dall'ordinamento alla posizione medesima, senza che, a tal



fine, possa assumere rilievo la prospettazione dalla parte (*ex multis*, Cass. civ., S.U., 10 gennaio 2023, n. 362; Cass., S.U., n. 20852 del 2022). Il *petitum* sostanziale va determinato, dunque, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (*ex multis*, Cass., S.U., n. 10105 del 2021; Cass. civ., Sez. Unite, 7 settembre 2018, n. 21928, *idem*, 31 luglio 2018, n. 20350; *idem*, 25 maggio 2018, n. 13193; *idem*, 30 marzo 2018, n. 8046, *idem*, 17 luglio 2017, n. 17618; Cass., Sez. un., 26 giugno 2019, n. 17123 e 23 settembre 2013, n. 21677);

nel caso di specie, la Servizi Alraian s.r.l., con il ricorso proposto innanzi al T.A.R. per la Regione Campania, prima, e con l'atto di citazione in riassunzione innanzi al Tribunale di Napoli, poi, -premessi di essersi resa aggiudicataria di gara per l'affidamento del servizio di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti asilo da parte della Prefettura di Caserta e di avere applicato, in ragione dei contratti di appalto conclusi, il prezzo indicato nell'offerta maggiorato dell'IVA al 22% in regime di *split payment* e di avere, conseguentemente, eseguito tutti gli adempimenti fiscali previsti, effettuando anche la detrazione dell'IVA sugli acquisti effettuati- ha formulato le seguenti domande:

-Accertare e dichiarare la incompetenza del Ministero dell'interno e dei suoi organi periferici a stabilire il regime fiscale dei contratti sottoscritti e sottoscrivendi, e pertanto, l'illegittimità: della nota del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, recante l'indicazione dell'aliquota IVA ai servizi espletati dai gestori di centri di accoglienza per migranti sulla scorta della risposta dell'Agenzia delle entrate,



anch'essa impugnata, ove e per quanto occorra; della nota della Prefettura di Caserta, del 12.9.2018, comunicata in data 13.9.2018, recante l'applicazione con effetto immediato dell'aliquota IVA ai servizi espletati dai gestori dei centri di accoglienza per migranti indicata dall'Agenzia delle entrate nella nota di risposta all'interpello; della nota della Prefettura di Caserta, del 27.9.2018, comunicata in pari data, recante la richiesta di rettifica delle fatture emesse nel 2017 in adeguamento all'aliquota IVA indicata dall'Agenzia ...; della nota della Prefettura di Caserta del 24.10.2018 recante la conferma delle note prefettizie in ordine alla necessità di rettificare le fatture emesse precedentemente alla risposta dell'Agenzia delle entrate all'interpello del Ministero dell'interno;...

-annullare i predetti atti e, per l'effetto, ordinare al Ministero dell'interno...di disporre il pagamento delle fatture già emesse ed emittende per prestazioni rese e a rendersi in ragione dei contratti di appalto conclusi ovvero ancora pendenti, ed anche di quelli futuri, secondo il regime fiscale nelle stesse inizialmente individuato;

emerge agevolmente dalla lettura del *petitum* immediato, come sopra sintetizzato, ma, soprattutto, dal tenore complessivo delle circostanze in fatto e delle deduzioni in diritto esposte negli atti introduttivi, individuanti la *causa petendi*, che la Società ha inteso contestare la legittimità degli atti sopra indicati in quanto emessi da soggetti (il Ministero dell'interno e la Prefettura di Caserta) privi di *legittimazione* a imporre, a maggior ragione in via retroattiva, il regime fiscale applicabile al contratto di appalto, conseguente all'aggiudicazione delle gare, e che l'emissione delle relative note (con le quali si intimò alla Società di applicare il diverso regime di esenzione dall'IVA, non solo per il futuro ma anche per le prestazioni già rese con la rettifica delle fatture già emesse) altro non concretizzava che una



illegittima modifica delle condizioni contrattuali originariamente pattuite da cui derivava la conseguente domanda di adempimento del contratto con *il pagamento delle fatture emesse ed emittente per prestazioni rese e a rendersi in ragione dei contratti di appalto conclusi ovvero ancora pendenti, e anche di quelli futuri, secondo il regime fiscale nelle stesse inizialmente individuato;*

nessuna contestazione, viene sollevata, di contro, negli scritti difensivi, in merito alla correttezza del regime impositivo IVA (*rectius* esenzione), come individuato nella risposta all'interpello (proposto dal Ministero dell'Interno) da parte dell'Agenzia delle entrate; atto, questo, impugnato dall'attrice *ove e per quanto occorra* e la cui applicazione, al contrario, viene dalla stessa invocata nella parte in cui tale risposta dell'Amministrazione finanziaria escluderebbe l'applicabilità dell'esenzione per i rapporti già conclusi;

ciò posto, va condivisa l'individuazione del *petitum sostanziale* già effettuata dal Giudice amministrativo il quale ha ritenuto che l'oggetto del contendere afferisce al denunciato inadempimento dell'amministrazione aggiudicatrice rispetto alle condizioni negoziali assunte all'atto della stipulazione delle convenzioni con l'odierna ricorrente, collocandosi, quindi, in un momento successivo alla stipulazione del contratto e pacificamente involgente l'esecuzione dello stesso, tanto da radicare secondo la giurisprudenza consolidata di queste Sezioni Unite (cfr. Cass. n. 20347 del 31/07/2018; *id.* n. 23468 del 18/11/2016) la giurisdizione del giudice ordinario;

va, quindi, escluso, come invece ritenuto dal Giudice ordinario, che la controversia *verta sull'individuazione del corretto regime fiscale da applicare al servizio di accoglienza dei migranti*, dovendosi, peraltro, negare la possibilità, nell'ordinamento tributario, di un giudizio di mero accertamento (che, nella specie, sarebbe per di più



incidentale) e rilevare che la natura di atto impugnabile, ex art.19 d.lgs. n.546 del 1992, attribuita dal Tribunale ordinario alla nota resa, il 10 agosto 2018, dall'Agenzia delle entrate in risposta all'interpello proposto dal Ministero dell'Interno appare irrilevante ai fini dell'individuazione della giurisdizione siccome relativa, piuttosto, all'ipotetica ammissibilità di un'eventuale azione;

sul tale ultimo punto, oltre a rilevarsi che l'art. 6 del decreto legislativo 24 settembre 2015 n.156 prevede espressamente la non impugnabilità delle risposte a interpello di cui all'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212, può, invero, osservarsi che se è pacifico, secondo l'orientamento consolidato di questa Corte che << in tema di contenzioso tributario l'elencazione degli atti impugnabili, contenuta nell'art.19 d.lgs. n.546/1992 pur avendo natura tassativa non preclude la facoltà di impugnare anche altri atti, dovendosi intendersi la tassatività riferita, in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (artt.24 e 53 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art.97 Cost.), non ai singoli provvedimenti nominativamente indicati ma alle categorie a cui questi ultimi sono astrattamente riconducibili, in quanto producono gli stessi effetti giuridici>> è altrettanto pacifico, per la giurisprudenza di questa Corte, ivi compresa quella più recente ed estensiva, citata a conforto dal Tribunale remittente e dal P.G., che, in ogni caso, deve trattarsi di atti con i quali l'Amministrazione finanziaria porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, esplicitandone le ragioni fattuali e giuridiche e che tale atto, anche senza la necessità che la pretesa si manifesti in forma autoritativa, sempre riferibile ad un determinato rapporto tributario, sia immediatamente lesivo dei diritti del contribuente.



Di questi connotati la predetta nota indubitabilmente difetta in quanto, in primo luogo non rivolta direttamente allo specifico e concreto rapporto tributario in essere con la Società attrice ma resa, sotto la forma di parere generale e astratto, al Ministero degli interni, avente a oggetto la generale disciplina fiscale da applicare, ai fini dell'IVA, ai servizi di gestione dei centri di accoglienza dei migranti o dei richiedenti asilo politico, con le dovute diversificazioni a seconda della natura dei soggetti gestori e alle tipologie dei servizi resi; inoltre ha quale destinatario finale non il singolo contribuente ma l'indeterminata platea dei gestori i servizi di accoglienza su tutto il territorio nazionale. Pertanto nessuna lesione di diritto ai danni della società Servizi Alraian s.r.l. pare possa derivare dalla più volta citata nota (v. Cass. n. 32962 del 20/12/2018 <<le risposte rese dall'Amministrazione finanziaria agli atti di interpello di cui all'art. 11 della l. n. 212 del 2000 non sono impugnabili, trattandosi di meri pareri che non incidono direttamente in danno del contribuente, salvo quelli resi a seguito di richiesta di disapplicazione di norme antielusive i quali, anche secondo la disciplina anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 156 del 2015, possono essere impugnati in quanto contenenti una compiuta pretesa tributaria>> e, in termini, Cass. n. 25621 del 22/09/2021);

conclusivamente va, quindi, affermata la giurisdizione del giudice ordinario cui va rimessa la controversia;

non v'è luogo a provvedere sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione sollevato d'ufficio nel quale nessuna delle parti ha svolto attività difensiva.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario innanzi al quale rimette le parti.



Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 24 ottobre
2023.

Il Presidente
Pasquale D'Ascola

