

PRELIEVO TRIBUTARIO

di "500 milioni di euro" sui giochi: analisi dei possibili scenari futuri

Sarà solo ed esclusivamente alla sentenza della Corte di Giustizia che i giudici nazionali dovranno, d'ora in poi, attenersi, a prescindere da quello che sarà l'esito della decisione del Consiglio di Stato



Nella foto: Avv. Riccardo Ripamonti

È opportuno ragionare, fin d'ora, sugli scenari che potrebbero scaturire dalla **sentenza emessa, in data 22 settembre 2022, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CDG)**, avente ad oggetto il tanto contestato "prelievo annuale" di complessivi 500 milioni di euro, che la legge di stabilità del 2015 - precisamente al suo art. 1, comma 649 - ha imposto "sulle risorse statali messe a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e degli altri operatori incaricati della gestione di giochi e della raccolta delle puntate per conto dello Stato". Trattasi, come noto, di un "prelievo" di natura tributaria, così come sottolineato dal governo italiano nelle osservazioni avanzate dinanzi alla Corte di Giustizia, nonché come inequivocabilmente risulta dall'art. 14 co. 1 l. 23/2014 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"), che utilizza proprio l'espressione "prelievo tributario gravante sui giochi". Per la verità - sebbene si parli di "giochi" in generale - detto prelievo è gravato non su tutti gli operatori del gioco, bensì **soltanto su quelli aventi a che fare con apparecchi da intrattenimento**

di cui all'art. 110 comma 6 TULPS. Ebbene, venendo alla predetta sentenza della Corte di Giustizia, due erano, in particolare, le questioni pregiudiziali rimesse dal Consiglio di Stato: 1. la prima questione era volta a comprendere se gli artt. 49 e 56 TFUE (libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi) fossero o meno incompatibili con una normativa nazionale - quale, per l'appunto, l'art. 1 comma 649 legge di stabilità 2015 - che, per ragioni legate esclusivamente al "miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica", imponeva un prelievo gravante su di una sola categoria di operatori del gioco (ossia quella dei soggetti appartenenti alla filiera degli apparecchi di cui all'art. 110 co. 6 TULPS), e non anche alle altre categorie; 2. la seconda questione, invece, era volta ad appurare se una normativa quale quella in esame - tale cioè da ridurre, per sole ragioni economiche, il compenso pattuito all'interno di una convenzione con l'amministrazione di uno Stato membro, nella vigenza della convenzione stessa - fosse o meno compatibile con il principio della tutela del legittimo affidamento. In risposta a siffatte questioni, la CDG ha espresso i seguenti - testuali - principi di diritto, utili per le riflessioni che verranno in seguito sviluppate: 1. "l'art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che, laddove sia dimostrato che una normativa nazionale, la quale impone un prelievo avente per effetto una riduzione dei compensi dei concessionari incaricati della gestione dei giochi praticati mediante apparecchi da gioco, comporta una restrizione della libertà garantita dal medesimo art. 49 TFUE, tale disposizione del Trattato osta a che una restrizione siffatta possa essere giustificata sulla scorta di obiettivi fondati esclusivamente su considerazioni attinenti al miglioramento delle finanze pubbliche"; 2. "laddove l'art. 49 TFUE sia applicabile, il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che riduca temporaneamente, durante la vigenza di convenzioni di concessione concluse tra delle società e l'amministrazione dello Stato membro di cui trattasi, il compenso dei concessionari pattuito nelle suddette convenzioni, salvo che risulti, tenuto conto dell'ampiezza dell'impatto di tale riduzione sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché dell'eventuale carattere improvviso e imprevedibile di tale misura, che ai concessionari in parola non è stato lasciato il tempo necessario per adeguarsi a questa nuova situazione".

Ciò posto, ripercorsi i tratti essenziali della pronuncia in esame, veniamo al punto.

I principi di diritto appena illustrati presentano un tratto co-

mune essenziale, consistente nell'attribuire al "giudice del rinvio" il compito di vagliare, in concreto, la conformità del diritto interno ai principi dell'Unione europea, secondo le coordinate fornite dalla sentenza.

Ed infatti, **quanto alla prima questione pregiudiziale affrontata**, la sentenza precisa essere il "giudice del rinvio" a dover "stabilire se la restrizione imposta mediante tale prelievo soddisfacesse i presupposti risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la sua proporzionalità, vale a dire se tale restrizione fosse idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non andasse oltre quanto è necessario per raggiungerli" (punto 57 sentenza). Ed ancora, **quanto alla seconda questione**, la CDG attribuisce al "giudice del rinvio" il compito di valutare se "una normativa nazionale sia conforme al principio della tutela del legittimo affidamento" e nello specifico di vagliare "l'esatta portata dell'impatto che un siffatto prelievo temporaneo può aver avuto sulla redditività degli investimenti effettuati dai concessionari, nonché stabilire se, e in quale misura, i suddetti concessionari si siano visti privati, a causa del carattere eventualmente improvviso e imprevedibile di tale prelievo, del tempo necessario per permettere loro di adeguarsi a questa nuova situazione" (punti 65 e 71 sentenza).

Ciò posto, tenuto conto che a breve il Consiglio di Stato (giudice a quo del procedimento principale) sarà chiamato ad affrontare queste complesse valutazioni, due sono gli scenari che potrebbero presentarsi all'esito del giudizio di rinvio. Il **primo scenario** è quello che conseguirebbe ad una pronuncia in cui lo stesso Consiglio di Stato, in sede di rinvio e alla luce dei principi dettati dalla Corte di Giustizia, ritenesse di dichiarare il "prelievo tributario" in parola incompatibile con il diritto dell'Unione europea. In questo caso, la conseguenza sarebbe pacifica: gli operatori di gioco (concessionari e gestori) attinti dal prelievo si ritroverebbero ad aver subito un'ingiusta perdita economica, a causa di una misura tributaria ab origine illegittima, in quanto sorta in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Senonché, nell'auspicabile ipotesi in cui il Consiglio di Stato - in sede di rinvio - ritenesse opportuno dichiarare detto prelievo tributario incompatibile con il diritto UE, **gli operatori che lo hanno subito avrebbero senz'altro diritto ad agire in giudizio, per ottenere la restituzione di quanto indebitamente prelevatogli. Ciò varrebbe, ovviamente, per tutti gli operatori della filiera, compresi i gestori.** La restituzione potrebbe essere richiesta mediante proposizione di un'azione di "indebito oggettivo", da esperire in sede civile ai sensi dell'art. 2033 c.c., tale per cui "chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato". Del resto - come recentemente statuito dalle Sezioni Unite Civili della Cassazione - "con riferimento alle controversie aventi ad oggetto richieste di rimborso delle imposte, la giurisdizione generale del giudice tributario può essere esclusa - a favore del giudice ordinario, configurandosi un'ordinaria azione di indebito oggettivo ex art. 2033 c.c. - nel solo caso in cui l'Amministrazione abbia formalmente riconosciuto il diritto al rimborso e la quantificazione della somma dovuta, sicché non residuino questioni circa l'esistenza dell'obbligazione tributaria, il "quantum" del rimborso o le procedure con le quali lo stesso deve essere effettuato, ipotesi a cui va equiparata quella in cui la certezza dell'indebito derivi da una sentenza passata in giudicato". (Cassazione civile sez. un., 12/01/2022, n.761).

Ebbene, l'eventuale pronuncia con cui il Consiglio di Stato, in sede di rinvio, volesse riconoscere l'incompatibilità del prelievo con il diritto UE potrebbe costituire - per gli operatori attinti dalla misura tributaria in esame - proprio quel presupposto idoneo a consen-

tire loro la proposizione, dinanzi al giudice ordinario, dell'azione di indebito oggettivo, tramite cui ottenere il rimborso di quanto - indebitamente - prelevato loro. **Più delicato appare, invece, il secondo possibile scenario, vale a dire quello che conseguirebbe all'eventualità in cui il Consiglio di Stato dichiarasse legittimo il prelievo tributario in parola.**

Viene da chiedersi, nel caso, quale potrebbe essere la valenza di questa decisione e, più nello specifico, se, **a tale decisione, i giudici nazionali (eventualmente aditi per la medesima questione) siano o meno obbligati a conformarsi.**

Questo aspetto non è di poco conto, in quanto si tratta di capire se sia possibile - anche nella denegata ipotesi in cui il Consiglio di Stato si pronunciasse favorevolmente al prelievo - agire in giudizio per chiedere il rimborso di quanto prelevato, **nella speranza che il giudice adito si discosti da quanto deciso dal Consiglio di Stato.** Si tratterebbe di un'ipotesi non certo peregrina: basti pensare, del resto, che al momento già risultano pendenti procedimenti di questo tipo.

La risposta, ad avviso dello scrivente, è affermativa, e muove da un dato di fatto inconfutabile: nell'ordinamento giuridico italiano non vige il principio del "precedente vincolante" (tipico dei sistemi anglosassoni di common law); senonché, **nessun giudice potrà mai ritenersi obbligato a conformarsi con quanto statuito da altro giudice interno.**

L'unica pronuncia ad essere davvero vincolante per i giudici nazionali è quella emessa dalla Corte di Giustizia, la quale, però, si limita ad esprimere dei meri principi di diritto generali ed astratti, senza porre alcun concreto riferimento al prelievo tributario in parola. **Di talché, non è da escludere che un qualsivoglia giudice, adito da un operatore di gioco al fine ottenere la restituzione di quanto prelevatogli a seguito di questa misura tributaria, possa discostarsi da quanto disposto dal Consiglio di Stato, dichiarando l'illegittimità del prelievo.**

Soccorre, sul punto, una recente pronuncia della CDG, che risulta significativa in quanto pone in evidenza proprio il carattere di indipendenza delle pronunce della Corte di Giustizia stessa, i cui effetti si producono immediatamente già dal momento della loro emissione, senza dipendere dall'esito del conseguente giudizio di rinvio. Ed invero, "gli effetti nel tempo di una decisione della Corte di giustizia pronunciata su rinvio pregiudiziale non possono dipendere dalla data di pronuncia della sentenza con cui il giudice nazionale statuisce definitivamente sul procedimento principale, e nemmeno dalla valutazione di quest'ultimo sulla necessità di preservare gli effetti giuridici della normativa nazionale in questione. L'interpretazione che la Corte fornisce delle norme del diritto dell'Unione nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. 267 TFUE chiarisce e precisa il significato e la portata delle norme stesse, nel senso in cui devono o avrebbero dovuto essere intese e applicate sin dal momento della loro entrata in vigore" (Corte giustizia UE grande sezione - 22/06/2021, n. 439).

Ne deriva che i principi espressi dalla Corte di Giustizia possono essere (già da ora) autonomamente e discrezionalmente applicati da qualsiasi giudice nazionale, senza che sussista - a suo carico - alcun obbligo di aderire a quanto verrà deciso dal Consiglio di Stato in sede di rinvio. Senonché, sarà solo ed esclusivamente alla sentenza della Corte di Giustizia che i giudici nazionali dovranno, d'ora in poi, attenersi, a prescindere da quello che sarà l'esito della decisione del Consiglio di Stato. Certo, non si nega che la decisione del Consiglio di Stato, qualunque ne sarà l'esito, avrà un peso "nomofilattico" certamente significativo: sta di fatto, però, che mai potrà essere considerata un precedente vincolante per i giudici nazionali. ■