

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 96

ORDINANZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (DECIMA SEZIONE) DEL 12 GENNAIO 2026, CAUSA C-437/24, CIRSA ITALIA SPA CONTRO AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, NEI CONFRONTI DI: CIRSA RETAIL SRL. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO. DIRETTIVA 2014/23/UE - AGGIUDICAZIONE DI CONTRATTI DI CONCESSIONE - AMBITO DI APPLICAZIONE RATIONE TEMPORIS - CONCESSIONI PER LA REALIZZAZIONE E LA CONDUZIONE DELLA RETE PER LA GESTIONE TELEMATICA DEL GIOCO LECITO MEDIANTE APPARECCHI DA DIVERTIMENTO E INTRATTENIMENTO - ARTICOLO 43 - MODIFICA APPORTATA A UNA CONCESSIONE IN CORSO DI ESECUZIONE - ARTICOLO 5 - OBBLIGO DEGLI STATI MEMBRI DI CONFERIRE ALL'AUTORITÀ AGGIUDICATRICE IL POTERE DI AVVIARE, SU ISTANZA DI UN CONCESSIONARIO, UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO VOLTO A MODIFICARE LE CONDIZIONI DI ESERCIZIO DI UNA CONCESSIONE, QUALORA EVENTI IMPREVISTI E IMPREVEDIBILI INCIDANO IN MODO SIGNIFICATIVO SUL RISCHIO OPERATIVO - INSUSSISTENZA

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza l'11 febbraio 2026

ORDINANZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

12 gennaio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2014/23/UE – Aggiudicazione di contratti di concessione – Ambito di applicazione ratione temporis – Concessioni per la realizzazione e la conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento – Articolo 43 – Modifica apportata a una concessione in corso di esecuzione – Articolo 5 – Obbligo degli Stati membri di conferire all'autorità aggiudicatrice il potere di avviare, su istanza di un concessionario, un procedimento amministrativo volto a modificare le condizioni di esercizio di una concessione, qualora eventi imprevisi e imprevedibili incidano in modo significativo sul rischio operativo – Insussistenza »

Nella causa C-437/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 31 maggio 2024, pervenuta in cancelleria il 20 giugno 2024, nel procedimento

Cirsa Italia SpA

contro

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

nei confronti di:

Cirsa Retail Srl,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da J. Passer, presidente di sezione, E. Regan (relatore) e D. Gratsias, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, in sostanza, sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1), nonché degli articoli 49 e 56 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Cirsa Italia SpA, e, dall'altro, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Italia) (in prosieguo: l'«ADM») e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia), in merito al rifiuto di tale agenzia di accogliere una domanda di

tale società diretta a ricostituire l'equilibrio economico e finanziario di una concessione di cui detta società è titolare e la cui alterazione sarebbe la conseguenza di un evento imprevedibile e non imputabile alle parti interessate che ha messo in discussione in modo significativo le possibilità di esercizio di tale concessione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 35, 75 e 76 della direttiva 2014/23 enunciano quanto segue:

«(35) La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la libertà degli Stati membri di scegliere, conformemente al diritto dell'Unione, le modalità di organizzazione e di controllo dell'esercizio dell'attività dei giochi d'azzardo, anche mediante autorizzazioni. È opportuno escludere dall'ambito di applicazione della presente direttiva le concessioni relative alla gestione di lotterie aggiudicate da uno Stato membro ad un operatore economico sulla base di un diritto esclusivo concesso mediante una procedura non ad evidenza pubblica ai sensi delle applicabili disposizioni legislative, regolamentari nazionali o delle applicabil[i] disposizioni amministrative nazionali pubblicate, conformemente al TFUE. Tale esclusione è giustificata dalla concessione di un diritto esclusivo ad un operatore economico che rende inapplicabile una procedura competitiva nonché dalla necessità di preservare la possibilità per gli Stati membri di regolare a livello nazionale il settore dei giochi d'azzardo in virtù dei loro obblighi di tutela dell'ordine pubblico e sociale.

(...)

(75) I contratti di concessione generalmente comportano disposizioni tecniche e finanziarie complesse e di lunga durata, soggette ai mutamenti delle circostanze. È pertanto necessario precisare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, le condizioni alle quali le modifiche di una concessione durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di aggiudicazione della concessione. Una nuova procedura di concessione è necessaria quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare termini o condizioni essenziali della concessione in questione. Ciò si verifica, in particolare, quando le condizioni modificate avrebbero inciso sull'esito della procedura nel caso in cui fossero state parte della procedura sin dall'inizio. Le modifiche della concessione comportanti una modifica minore del valore del contratto sino a un determinato livello dovrebbero essere sempre possibili senza richiedere una nuova procedura di concessione. (...)

(76) Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono trovarsi ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere quando hanno aggiudicato la concessione, in particolare quando l'esecuzione della concessione copre un periodo lungo. In questi casi è necessaria una certa flessibilità per adattare la concessione alle circostanze senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione. Il concetto di circostanze imprevedibili si riferisce a circostanze che non si potevano prevedere nonostante una ragionevole e diligente preparazione dell'aggiudicazione iniziale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, tenendo conto dei mezzi a sua disposizione, della natura e delle caratteristiche del progetto specifico, delle buone prassi nel settore in questione e della necessità di garantire un rapporto adeguato tra le risorse investite nel preparare l'aggiudicazione e il suo valore prevedibile. Tale principio non può tuttavia applicarsi qualora una modifica comporti una variazione della natura complessiva della concessione, ad esempio con la sostituzione dei lavori da eseguire o dei servizi da prestare con qualcosa di diverso, oppure attraverso un cambiamento sostanziale del tipo di concessione poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato. (...).

4 L'articolo 5 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:

1) “concessioni”, le concessioni di lavori o di servizi di cui alle lettere a) e b):

(...)

b) “concessione di servizi” si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall’esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

L’aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile;

(...))».

5 L’articolo 43 della citata direttiva, intitolato «Modifica di contratti durante il periodo di validità», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione della concessione a norma della presente direttiva nei casi seguenti:

(...)

c) ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

i) la necessità di modifica è determinata da circostanze che un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore diligente non ha potuto prevedere;

ii) la modifica non altera la natura generale della concessione;

iii) nel caso di concessioni aggiudicate dall’amministrazione aggiudicatrice allo scopo di svolgere un’attività diversa da quelle di cui all’allegato II, l’eventuale aumento di valore non è superiore al 50% del valore della concessione iniziale. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non sono intese ad aggirare la presente direttiva;

(...))».

6 L’articolo 51 della medesima direttiva, intitolato «Recepimento», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016. Essi comunicano immediatamente alla Commissione [europea] il testo di tali disposizioni.

(...))».

7 L’articolo 54 della direttiva 2014/23, intitolato «Entrata in vigore», è così formulato:

«La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*.

La presente direttiva non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state aggiudicate prima del 17 aprile 2014».

Diritto italiano

- 8 In Italia, il settore del gioco mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento è gestito dall'ADM sulla base, anzitutto, del decreto del Presidente della Repubblica del 24 gennaio 2002, n. 33 (GURI n. 63 del 15 marzo 2002), poi, dell'articolo 4 del decreto-legge dell'8 luglio 2002, n. 138 (GURI n. 158 dell'8 luglio 2002), e, infine, dell'articolo 8 del decreto-legge del 24 dicembre 2002, n. 282 (GURI n. 301 del 24 dicembre 2002).
- 9 Tali apparecchi da divertimento e intrattenimento, dal canto loro, sono soggetti alle disposizioni dell'articolo 110, paragrafo 6, del testo unico del 18 giugno 1931, n. 773, detto «testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», e sono suddivisi in due categorie tecniche a seconda del loro funzionamento e delle loro modalità di gestione, vale a dire gli apparecchi *amusement with prize* (in prosieguo: gli «apparecchi AWP») e i *video lottery terminal* (in prosieguo: gli «apparecchi VLT»).
- 10 Ai sensi dell'articolo 14 *bis*, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 640, sia gli apparecchi AWP che gli apparecchi VLT, che in concreto sono installati in locali commerciali o in sale giochi, sono oggetto di un collegamento obbligatorio a una rete telematica appositamente creata. Tale rete è gestita da vari concessionari selezionati dall'ADM all'esito di procedure ad evidenza pubblica. Tali concessionari ricevono un compenso per le prestazioni di gestione di detta rete e degli apparecchi di loro pertinenza. I dettagli dei rapporti tra i citati concessionari e l'ADM sono disciplinati in una convenzione di concessione.
- 11 I rapporti di concessione tra i concessionari di cui trattasi e l'ADM sono stati modificati, in particolare, dall'articolo 1, comma 124, lettera b), della legge del 29 dicembre 2022, n. 197, che prevede un regime detto di «proroga tecnica» (in prosieguo: la «legge n. 197/2022»).
- 12 Ai sensi di tale disposizione:
- «Per le stesse finalità di cui al comma 123, sono prorogate a titolo oneroso fino al 31 dicembre 2024:
- (...)
- b) le concessioni di realizzazione e conduzione delle reti di gestione telematica del gioco mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (...). Gli importi che conseguentemente i concessionari corrispondono per la proroga sono determinati calcolando il corrispettivo unitario pagato per i nulla osta di esercizio degli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), [del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza] e l'importo dei diritti novennali degli apparecchi di cui [al citato] articolo 110, comma 6, lettera b), (...), maggiorato del 15 per cento e proporzionato alla durata della proroga, posseduti da ciascun concessionario al 31 ottobre 2022. Il corrispettivo unitario pagato per i nulla osta di esercizio degli apparecchi da intrattenimento di cui [al citato] articolo 110, comma 6, lettera a), (...) è integralmente versato nel 2023 da ciascun concessionario in due rate di pari importo entro il 15 luglio e il 1° ottobre di tale anno. L'importo dei diritti novennali degli apparecchi di cui [al medesimo] articolo 110, comma 6, lettera b), (...), maggiorato del 15 per cento, è versato da ciascun concessionario, per quanto dovuto nell'anno 2023, in due rate di pari importo entro il 15 luglio e il 1° ottobre di tale anno e, per quanto dovuto nell'anno 2024, in due rate di pari importo entro il 15 gennaio e il 1° giugno di tale anno».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 13 La Cirsa Italia è titolare di una concessione, della durata di nove anni, stipulata il 20 marzo 2013 con l'ADM per la realizzazione e la conduzione di una rete online di giochi mediante apparecchi AWP e apparecchi VLT.

- 14 Tale concessione è stata stipulata all'esito di una procedura ad evidenza pubblica detta «non competitiva», vale a dire un appalto aggiudicato a tutti gli offerenti che soddisfacevano i requisiti della gara, indetta dall'ADM con avviso pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- 15 Detta concessione, che doveva inizialmente scadere il 20 marzo 2022, è stata prorogata, anzitutto, fino al 29 giugno 2022, sulla base della normativa emergenziale italiana in relazione alla pandemia da COVID-19, poi, fino al 29 giugno 2023, per effetto di una decisione unilaterale adottata dall'ADM sulla base della convenzione di concessione, e, infine, fino al 31 dicembre 2024, in forza dell'articolo 1, comma 124, lettera b), della legge n. 197/2022.
- 16 Con un provvedimento del 15 giugno 2023, l'ADM ha notificato alla Cirsa Italia l'importo del contributo economico previsto da tale disposizione a fronte della proroga della convenzione di concessione.
- 17 A seguito di tale notifica, la Cirsa Italia si è rivolta all'ADM affinché «disapplichi le disposizioni che impongono un incremento dei costi della concessione e ricostituisca l'equilibrio economico-finanziario, di cui è accertata giudizialmente l'alterazione, convocando un incontro con la [Cirsa Italia] al fine di concordare le modalità con cui addivenire a tale esito», e «confermi alla [Cirsa Italia] la possibilità di aderire alla [p]roroga [t]ecnica relativamente ad un numero di diritti VLT anche inferiore a quelli detenuti nell'ottobre 2022».
- 18 Con una nota del 27 giugno 2023 l'ADM ha respinto tale domanda, segnalando di essere tenuta ad applicare le disposizioni di legge pertinenti.
- 19 La Cirsa Italia ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), giudice del rinvio, avverso il provvedimento del 15 giugno 2023, menzionato al punto 16 della presente ordinanza, e avverso tale nota del 27 giugno 2023, che ha respinto la sua domanda di disapplicazione dell'articolo 1, comma 124, lettera b), della legge n. 197/2022. Tale società deduce che, nel corso della concessione di cui trattasi, taluni eventi imprevedibili avrebbero avuto un impatto negativo sull'equilibrio economico e finanziario di tale concessione, tra cui, in particolare, i provvedimenti emergenziali adottati in ragione della pandemia da COVID-19, nonché l'aumento dei prelievi fiscali e delle limitazioni volte a ridurre il numero e l'attrattività degli apparecchi da divertimento e intrattenimento.
- 20 Tale giudice ha proposto alle parti nel procedimento principale la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte in cause analoghe. Tuttavia, la Cirsa Italia ha insistito affinché il giudice del rinvio adisse immediatamente la Corte.
- 21 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la direttiva [2014/23], nonché i principi generali desumibili dal Trattato [FUE] (segnatamente gli articoli 49 e 56 TFUE), debbano essere interpretati nel senso che essi possono applicarsi anche alle concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi [AWP e apparecchi VLT], qualora dette concessioni siano state affidate con procedura ad evidenza pubblica iniziata nel 2011 e conclusasi nel 2013, siano poi scadute e siano state prorogate nella loro efficacia con disposizione di legge (l'articolo 1, comma 124, lettera b), della legge 29 dicembre 2022 n. 197) entrata in vigore successivamente all'entrata in vigore della direttiva ed alla scadenza del suo termine di recepimento.
 - 2) Nel caso in cui al primo quesito sia fornita risposta affermativa, se la direttiva [2014/23], nonché comunque i principi generali desumibili dal Trattato [FUE] (segnatamente gli articoli 49 e 56 TFUE), debbano essere interpretati nel senso di garantire sempre all'Amministrazione il potere discrezionale di avviare, su istanza degli interessati, un procedimento amministrativo volto a modificare le condizioni di esercizio delle concessioni (con o senza indicazione di nuova procedura di aggiudicazione, a seconda che si qualifichi o meno modifica sostanziale la rinegoziazione dell'equilibrio convenzionale), nei casi in cui si verificano eventi non imputabili alle parti, impreveduti ed imprevedibili, che incidono in modo significativo sulle condizioni

normali di rischio operativo, finché perdurino tali condizioni e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio delle concessioni».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 22 Con decisione del presidente della Corte del 30 luglio 2024, il procedimento relativo alla presente causa è stato sospeso ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di procedura della Corte, fino alla pronuncia della sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a. (da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200).
- 23 A seguito di tale pronuncia, la cancelleria della Corte ha trasmesso tale sentenza al giudice del rinvio e lo ha invitato a comunicarle se, alla luce di quest'ultima, esso intendesse mantenere la sua domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 24 Con ordinanza del 16 luglio 2025 il giudice del rinvio ha informato la Corte che intendeva mantenere tale domanda con la motivazione che, in assenza di un'istanza specifica della parte ricorrente, il diritto italiano non consentiva di porre fine alla sospensione del procedimento principale e di riprendere quest'ultimo senza una risposta della Corte a detta domanda.

Sulle questioni pregiudiziali

- 25 Ai sensi dell'articolo 99 del regolamento di procedura, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza o quando la risposta a tale questione non dà adito a nessun ragionevole dubbio, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.
- 26 Nel caso di specie, la Corte ritiene che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio possa essere chiaramente desunta dalla sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a. (da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200). Occorre dunque applicare l'articolo 99 del regolamento di procedura nella presente causa.

Sulla prima questione

- 27 In via preliminare, occorre rilevare che, sebbene il giudice del rinvio faccia riferimento, nella formulazione della prima questione, all'esistenza di «concessioni» senza precisare se queste ultime soddisfino i requisiti della nozione di «concessione di servizi» definita all'articolo 5, punto 1, lettera b), della direttiva 2014/23, dalle spiegazioni fornite da tale giudice in merito a tale questione risulta che la stessa si basa sul presupposto che sia questo il caso.
- 28 Indubbiamente, il considerando 35 di tale direttiva indica che essa «non dovrebbe pregiudicare la libertà degli Stati membri di scegliere, conformemente al diritto dell'Unione, le modalità di organizzazione e di controllo dell'esercizio dell'attività dei giochi d'azzardo, anche mediante autorizzazioni». Tuttavia, oltre al fatto che un considerando è privo di valore giuridico autonomo e vincolante (v., in tal senso, sentenze del 19 giugno 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, punto 31, e del 19 dicembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine, C-664/23, EU:C:2024:1046, punto 39), si deve necessariamente constatare che, in ogni caso, tale considerando trae un'unica conseguenza relativa all'ambito di applicazione di detta direttiva, secondo la quale da detto ambito sono escluse «le concessioni relative alla gestione di lotterie aggiudicate da uno Stato membro ad un operatore economico sulla base di un diritto esclusivo concesso mediante una procedura non ad evidenza pubblica ai sensi delle applicabili disposizioni legislative, regolamentari nazionali o delle applicabil[i] disposizioni amministrative nazionali pubblicate, conformemente al TFUE», il che, alla luce del fascicolo di cui dispone la Corte, non corrisponde alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale, poiché lo stesso fascicolo precisa che la concessione in questione è stata stipulata all'esito di una procedura ad evidenza pubblica detta «non competitiva», e quindi, necessariamente, senza attribuzione di un diritto esclusivo.

- 29 Pertanto, occorre considerare che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2014/23 nonché gli articoli 49 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano a concessioni, ai sensi dell'articolo 5, punto 1, lettera b), di tale direttiva, che sono state aggiudicate prima delle date di entrata in vigore e di scadenza del termine di recepimento di detta direttiva, ma sono state prorogate da una disposizione legislativa entrata in vigore dopo tali date.
- 30 A tal riguardo, al punto 67 della sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a. (da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200), la Corte ha dichiarato, da un lato, che la direttiva 2014/23 deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile *ratione temporis* a contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, che siano stati attribuiti prima dell'entrata in vigore di quest'ultima, ma siano stati prorogati da disposizioni legislative che hanno posto a carico dei concessionari interessati, quale contropartita, in primo luogo, un obbligo di pagare un canone mensile, il cui importo è stato successivamente aumentato, in secondo luogo, un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, un obbligo di accettare tali proroghe per essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di dette concessioni, laddove dette disposizioni legislative siano esse stesse entrate in vigore dopo la data limite di trasposizione della direttiva summenzionata, e, dall'altro lato, che gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 67).
- 31 Infatti, occorre ricordare che, in caso di modifica di un contratto di concessione, la legislazione dell'Unione applicabile alla stessa è quella in vigore alla data di tale modifica, tenendo presente che il fatto che la data di conclusione del contratto di concessione iniziale sia antecedente all'entrata in vigore delle norme dell'Unione che disciplinano la materia non determina alcuna conseguenza sotto questo aspetto (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 59 e giurisprudenza citata).
- 32 Dato che l'articolo 51, paragrafo 1, della direttiva 2014/23 prevede che quest'ultima debba essere trasposta entro e non oltre il 18 aprile 2016, detta direttiva deve essere considerata applicabile a qualsiasi modifica di un contratto di concessione effettuata successivamente a tale data (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 60).
- 33 Nel caso di specie, il procedimento principale riguarda le modifiche apportate dalla legge n. 197/2022 a una convenzione di concessione. Tali modifiche consistevano, in particolare, in un'estensione della durata delle concessioni di cui trattasi nonché in un aumento degli importi da pagare, sulla base di queste ultime, da parte dei concessionari.
- 34 Poiché dette modifiche sono state adottate successivamente alla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/23, tale direttiva era quindi applicabile a partire dalla loro adozione alla totalità degli elementi del regime di proroga tecnica (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 63).
- 35 Inoltre, risulta dalla formulazione dell'articolo 43 della direttiva 2014/23 che quest'ultima ha proceduto ad un'armonizzazione esaustiva delle disposizioni nazionali relative alle ipotesi in cui, da un lato, i contratti di concessione possono essere modificati senza che per questo sia necessaria l'organizzazione di una nuova procedura di attribuzione di concessione conforme alle norme stabilite da tale direttiva e, dall'altro, una siffatta procedura di attribuzione è richiesta in caso di modifica delle condizioni della concessione (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 64 e giurisprudenza citata).
- 36 Orbene, qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che ha costituito l'oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione europea deve essere valutata alla luce non delle disposizioni del diritto primario, come gli articoli 49 e 56 TFUE, bensì delle disposizioni adottate con la misura di armonizzazione in questione (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 65 e giurisprudenza citata).
- 37 Di conseguenza, in una situazione come quella di cui si tratta nel procedimento principale, la compatibilità di disposizioni nazionali che, come quelle risultanti dall'adozione della legge n. 197/2022, sono state adottate dopo la trasposizione della direttiva 2014/23 e, in ogni caso, dopo il 18

aprile 2016 non deve essere valutata anche alla luce degli articoli 49 e 56 TFUE, dato che simili disposizioni devono essere valutate esclusivamente alla luce di detta direttiva (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 66).

38 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che la direttiva 2014/23 deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile a concessioni, ai sensi dell'articolo 5, punto 1, lettera b), di tale direttiva, che sono state aggiudicate prima delle date di entrata in vigore e di scadenza del termine di recepimento di detta direttiva, ma sono state prorogate da una disposizione legislativa entrata in vigore dopo tali date. In tale situazione, gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili.

Sulla seconda questione

39 Se è vero che nella sua seconda questione, sollevata in caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice del rinvio non menziona alcuna disposizione specifica della direttiva 2014/23, dalle spiegazioni contenute nell'ordinanza di rinvio e nell'ordinanza del giudice del rinvio del 16 luglio 2025, richiamata al punto 24 della presente ordinanza, risulta tuttavia che tale questione verte essenzialmente sull'interpretazione degli articoli 5 e 43 di tale direttiva.

40 Peraltro, occorre ricordare che, come osservato al punto 36 della presente ordinanza, qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che ha costituito l'oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione deve essere valutata alla luce non delle disposizioni del diritto primario, come gli articoli 49 e 56 TFUE, bensì delle disposizioni adottate con la misura di armonizzazione in questione.

41 Pertanto, occorre considerare che, con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 5 e 43 della direttiva 2014/23 debbano essere interpretati nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice deve disporre del potere discrezionale di avviare, su istanza degli interessati, un procedimento amministrativo volto a modificare le condizioni di esercizio di una concessione, nei casi in cui si verificano eventi non imputabili alle parti, imprevisti ed imprevedibili, che incidono in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione in condizioni normali, finché perdurino tali eventi e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio di detta concessione.

42 Ebbene, la Corte ha già dichiarato che gli articoli 5 e 43 della direttiva 2014/23 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad un'interpretazione o ad un'applicazione di norme legislative interne, o a prassi applicative fondate su tali norme, tali da privare l'autorità aggiudicatrice del potere di avviare, su domanda di un concessionario, un procedimento amministrativo inteso a modificare le condizioni di esercizio della concessione in parola, qualora eventi imprevedibili e indipendenti dalla volontà delle parti incidano in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione, finché perduri tale situazione e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio della concessione stessa (v., in tal senso, sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 105).

43 Dato che il diritto dell'Unione non osta a una norma nazionale che privi l'autorità aggiudicatrice del potere discrezionale di procedere ad una nuova valutazione e ad un'eventuale modifica di contratti di concessione in caso di eventi imprevedibili, esso non può neppure esigere l'esistenza di un simile potere discrezionale.

44 Invero, l'articolo 5, punto 1, secondo comma, della direttiva 2014/23 definisce la nozione di «concessione di servizi» come un contratto nel quale si reputa che il concessionario interessato assuma il rischio di gestione dei servizi oggetto della concessione «in condizioni operative normali». Tuttavia, tale definizione non può servire quale fondamento per esigere dagli Stati membri che essi accordino alle autorità aggiudicatrici il potere di avviare, su domanda di un concessionario, un procedimento amministrativo inteso a modificare le condizioni di esercizio di una concessione, qualora degli eventi imprevisti e imprevedibili, indipendenti dalla volontà delle parti, incidano in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione. Infatti, come risulta dal tenore letterale dell'articolo 5 della direttiva 2014/23, la definizione di cui sopra viene fornita soltanto ai fini dell'applicazione di tale direttiva e, in particolare, ai fini della definizione dell'ambito di applicazione *ratione materiae* della

direttiva stessa, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di quest'ultima (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punti 100 e 101).

- 45 Quanto all'articolo 43 della direttiva 2014/23, se è vero che quest'ultimo fa riferimento, nel suo paragrafo 1, lettera c), all'ipotesi di una modifica resa necessaria da circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente o un ente aggiudicatore diligente non potevano prevedere, risulta dal tenore letterale di tale disposizione che quest'ultima opera il riferimento suddetto unicamente per precisare che, in un simile caso, non è necessaria una nuova procedura di attribuzione, senza imporre un obbligo, a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, di avviare un procedimento di modifica della concessione (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 102).
- 46 Tale conclusione è suffragata dai considerando 75 e 76 di detta direttiva. Infatti, da tale considerando 75 risulta che l'obiettivo dell'articolo 43 di quest'ultima è di chiarire le condizioni nelle quali delle modifiche apportate ad una concessione in corso di esercizio impongono una nuova procedura di attribuzione, elencando un numero tassativo di ipotesi nelle quali l'avvio di un nuovo procedimento di attribuzione non è necessario, e non di imporre agli Stati membri di prevedere che una concessione debba necessariamente poter essere modificata in ciascuna di queste ipotesi (sentenza del 20 marzo 2025, Anib e a., da C-728/22 a C-730/22, EU:C:2025:200, punto 103).
- 47 Quanto al considerando 76, si può osservare che esso si limita ad enunciare che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono disporre di una certa flessibilità per adattare una concessione a circostanze che non era possibile prevedere quando hanno aggiudicato quest'ultima senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione, ma che, tuttavia, da esso non si evince che gli Stati membri siano tenuti a prevedere che una concessione debba necessariamente poter essere modificata in ipotesi del genere.
- 48 Di conseguenza, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 5 e 43 della direttiva 2014/23 devono essere interpretati nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice non deve necessariamente disporre del potere discrezionale di avviare, su istanza degli interessati, un procedimento amministrativo volto a modificare le condizioni di esercizio di una concessione, nei casi in cui si verificano eventi non imputabili alle parti, imprevedibili ed imprevedibili, che incidono in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione in condizioni normali, finché perdurino tali eventi e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio di detta concessione.

Sulle spese

- 49 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

- 1) La direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,**

deve essere interpretata nel senso che:

essa è applicabile a concessioni, ai sensi dell'articolo 5, punto 1, lettera b), di tale direttiva, che sono state aggiudicate prima delle date di entrata in vigore e di scadenza del termine di recepimento di detta direttiva, ma sono state prorogate da una disposizione legislativa entrata in vigore dopo tali date. In tale situazione, gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili.

- 2) Gli articoli 5 e 43 della direttiva 2014/23**

devono essere interpretati nel senso che:

un'amministrazione aggiudicatrice non deve necessariamente disporre del potere discrezionale di avviare, su istanza degli interessati, un procedimento amministrativo volto a modificare le condizioni di esercizio di una concessione, nei casi in cui si verificano eventi non imputabili alle parti, imprevisti ed imprevedibili, che incidono in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione in condizioni normali, finché perdurino tali eventi e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio di detta concessione.

Lussemburgo, 12 gennaio 2026

Il cancelliere

Il presidente di sezione

A. Calot Escobar

J. Passer

* Lingua processuale: l'italiano.