



News n. 33 del 10 aprile 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia dell'Unione europea afferma la conformità alle norme dell'Unione europea della disciplina italiana che consente di modificare i contratti di concessione di gioco, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/23 (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione) purché essi siano stati attribuiti prima dell'entrata in vigore della medesima direttiva, anche se siano stati prorogati da disposizioni legislative successive. Precisa, tuttavia, che l'art. 43 della direttiva 2014/23 osta a qualsiasi modifica delle condizioni di esecuzione di una concessione, sia essa unilaterale o effettuata in modo consensuale, che venga realizzata senza nuove procedure di attribuzione, salvo che tale modifica rientri in una delle ipotesi contemplate dal medesimo art. 43, paragrafo 1 o 2.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione V, 20 marzo 2025, da C-728/22 a C-730/22
– Ministero dell'Economia e delle Finanze e altri

Concessioni amministrative – Sala gioco – Proroga tecnica – Rinegoziazione – Modifica sostanziale equilibrio convenzionale – Gara pubblica – Condizioni

La Corte di giustizia ha formulato i seguenti principi:

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 ratione temporis a dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, i quali siano stati attribuiti prima dell'entrata in vigore della direttiva 2014/23, 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 2014/23. In tale situazione, gli articoli 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili.

2) *L'articolo 43 della direttiva 2014/23, deve essere interpretato nel senso che:*

esso osta a che il legislatore nazionale possa prorogare unilateralmente, mediante disposizioni legislative entrate in vigore dopo la data limite per la trasposizione della direttiva 2014/23, la durata

di concessioni di servizi e, in tale occasione, quale contropartita, in primo luogo, aumentare l'importo di un canone fissato forfettariamente e dovuto da tutti i concessionari interessati, indipendentemente dal loro fatturato, in secondo luogo, mantenere un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, mantenere un obbligo di accettare tali proroghe al fine, per i concessionari suddetti, di essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di tali concessioni, laddove tali modifiche, considerate congiuntamente, non soddisfino i presupposti per l'applicazione dell'articolo 43, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/23.

3) 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 perdurino tali condizioni e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio della concessione stessa. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia UE si pronuncia sul rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, che con le coeve pronunce della sez. VII, 21 novembre 2022, n. 10263 (oggetto della News UM n. 113 del 12 dicembre 2022; identificata poi come C-729/22), 21 novembre 2022, n. 10261 (C-728/22) e 21 novembre 2022, n. 10264 (C-730/22) ha sottoposto alla Corte di giustizia alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, della normativa nazionale che prevede, durante la cd. "proroga tecnica" rinnovata nel settore delle concessioni di gioco, la possibilità di incidere sui rapporti in corso, con l'introduzione dell'obbligo di pagamento di canoni concessori, originariamente non dovuti, determinati in misura fissa per tutti i concessionari a prescindere dal fatturato, nonché l'introduzione di ulteriori vincoli come il divieto di trasferimento dei locali e la accettazione della proroga medesima, quale condizione per partecipazione alla successiva procedura per la riattribuzione delle concessioni.

Analoghe questioni erano state sollevate dalla sezione IV, con ordinanza 31 gennaio 2023, n. 1071 (oggetto della News UM n. 27 del 22 febbraio 2023).

La Corte di giustizia ha esaminato solo due delle tre ordinanze del 21 novembre 2022, la n. 10263 (causa C-729/22), n. 10261 (causa C-728/22).

La terza ordinanza, n. 10264 del 2022 (di cui alla causa C-730/22) non è stata esaminata in quanto è stato ritenuto non rilevante, ai fini dell'applicazione della direttiva 2014/23, il fatto che le modifiche indicate dal giudice del rinvio nella questione unica della causa C-730/22 siano state decise unilateralmente dal legislatore italiano.

In altri termini, poiché il giudice del rinvio non ha fatto riferimento, nella questione unica della causa C-730/22, ad alcun motivo particolare (tra quelli contemplati dalle lettere da b) a d) del art. 43 della direttiva 2014/23) che giustifichi le modifiche in questione, la Corte – con la medesima sentenza 20 marzo 2025, C-728/22 - C-730/22 – non ha ritenuto di esaminare se taluna delle disposizioni sopra citate sia suscettibile di applicazione al caso di specie. Nell'occasione ha specificato che spetterà, se del caso, al giudice del rinvio sottoporre alla Corte nuove questioni riguardanti specificamente tali ipotesi, ove esso dovesse ritenere che una di esse sia suscettibile di trovare applicazione.

Infine, si evidenzia che le due ordinanze di rinvio esaminate hanno proposto sei quesiti, ma la Corte di giustizia ne ha esaminato solo tre, dichiarando irricevibili gli altri, per le ragioni di seguito indicate.

II. – Rispondendo al giudice del rinvio, la Corte di giustizia UE ha osservato quanto segue:

- a) in via preliminare ha richiamato la propria giurisprudenza in ordine alla necessità di pervenire ad una interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale, secondo cui quest'ultimo deve rispettare scrupolosamente le prescrizioni concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale e indicate in maniera esplicita all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, di cui si presume che il giudice del rinvio abbia conoscenza. Il che comporta che la decisione di rinvio contenga l'esposizione delle ragioni che hanno portato il giudice del rinvio a interrogarsi in merito all'interpretazione o alla validità di talune disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso istituisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (Corte di giustizia UE, 19 aprile 2018, C-152/17, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, punto 21, in *Foro amm.*, 2018, 544 nonché oggetto della News US del 30 aprile 2018, alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);
- b) sulla base di tale premessa ha dichiarato la prima questione nella causa C-728/22 irricevibile nella parte in cui verte sull'interpretazione dell'articolo 3 TUE, degli articoli 8, 12, 26, 145 e 151 TFUE, nonché degli articoli 15, 16, 20 e 21 della Carta, in quanto il giudice non ha fornito alcuna spiegazione concreta quanto alla rilevanza, della questione in questa causa;
- c) la medesima prima questione è stata invece considerata ricevibile nella parte in cui verte sull'interpretazione della direttiva 2014/23, nonché su quella degli articoli 49 e 56 TFUE;
- d) per quanto riguarda la causa C-729/22, la prima questione sollevata è redatta diversamente dalla prima questione nella causa C-728/22, in quanto verte unicamente sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2014/23 e su quella degli articoli 49 e 56 TFUE, per cui è considerata integralmente ricevibile;
- e) il giudice del rinvio parte dal presupposto che i diritti di gestione che erano stati affidati alle ricorrenti di cui ai procedimenti principali nelle cause C-728/22 e C-729/22 soddisfano i presupposti sostanziali per essere qualificati come concessioni di servizi, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/23;
 - e1) con la prima questione nella causa C-728/22 e con la prima questione nella causa C-729/22, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2014/23 nonché gli articoli 49 e 56 TFUE siano applicabili *ratione temporis* a dei contratti di concessione, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, i quali sono stati attribuiti prima dell'entrata in vigore di quest'ultima, ma sono stati prorogati da disposizioni legislative (successive) 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;

e2) pertanto, la Corte osserva 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 (v., in tal senso, sentenze del 18 settembre 2019, C-526/17, Commissione/Italia, punto 60, nonché del 2 settembre 2021, C-721/19 e C-722/19, Sisal e a., punto 28). Per contro, sono inapplicabili le disposizioni di una direttiva le quali prevedano un termine di trasposizione che è scaduto dopo la data suddetta, a meno che tale direttiva non sia già stata trasposta nell'ordinamento nazionale alla data di pubblicazione della modifica della concessione (v., in tal senso, sentenza 19 dicembre 2018, C-375/17, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, punti 34 e 35);

e3) dato che l'art. 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;

- f) nel caso di specie, le domande presentate all'Agenzia dei monopoli (anche ADM) dalle ricorrenti di cui ai procedimenti principali nelle cause C-728/22 e C-729/22 riguardano le modifiche introdotte dalla legge n. 205 del 2017, consistite in un rinnovo del regime di proroga tecnica e nella sua estensione anche alle concessioni destinate a scadere negli anni 2017 e 2018, insieme all'aumento dell'importo del canone mensile dovuto a titolo di tale regime. Ciò ha avuto l'effetto di prorogare l'insieme degli obblighi gravanti sui concessionari e, più in generale, il regime di proroga tecnica al quale gli stessi sono attualmente soggetti;
- g) tali modifiche sono state adottate successivamente alla data limite di trasposizione della direttiva 2014/23. Per effetto di ciò, tale direttiva si applica non soltanto all'aumento dell'importo del canone conseguente all'adozione della legge n. 205 del 2017, ma anche alla totalità degli elementi del regime di proroga tecnica rinnovati sulla base della legge n. 205 del 2017. Pertanto, l'art. 43 di detta direttiva costituisce la disposizione alla luce della quale, a partire dalla legge n. 205 del 2017, deve essere valutata la compatibilità con il diritto dell'Unione di una modifica consistente nel prorogare la durata di concessioni di servizi, quale contropartita, in primo luogo, di un obbligo di pagare un canone, in secondo luogo, di un divieto di trasferimento dei locali e, in terzo luogo, di un obbligo di accettare qualsiasi proroga delle concessioni;
- h) l'art. 43 della direttiva 2014/23 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

(v., in tal senso, sentenza 7 novembre 2024, C-683/22, Adusbef (Ponte Morandi), punto 51, cit.);

- i) quindi, 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 (v., in tal senso, sentenza 2 settembre 2021, C-721/19 e C-722/19, punto 32, cit.),
- j) di conseguenza la compatibilità di disposizioni nazionali che, come quelle risultanti dall'adozione della legge n. 205 del 2017, 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 artt. 49 e 56 TFUE, dato che simili disposizioni devono essere valutate esclusivamente alla luce dell'art. 43 di detta direttiva;
- k) sulla prima questione nella causa C 728/22 e nella causa C 729/22 la Corte, quindi, dichiara che la direttiva 2014/23 deve essere interpretata nel senso che essa è applicabile *ratione temporis* a dei contratti di concessione, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva, i quali 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. In tale situazione, gli artt. 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non sono applicabili;
- l) sulla questione unica nella causa C-730/22, la questione è considerata ricevibile laddove essa verte sull'interpretazione della direttiva 2014/23 nonché sugli articoli 49 e 56 TFUE. Ciò premesso, tenuto conto, da un lato, di quanto viene evidenziato al punto 65 della presente sentenza e, dall'altro, della circostanza che l'atto controverso nella causa C-730/22 è stato adottato in applicazione della legge n. 205 del 2017, non occorre procedere ad una interpretazione di tali articoli del Trattato FUE;
- m) la questione unica nella causa C-730/22, verte esclusivamente sull'interpretazione dell'art. 43 della direttiva 2014/23, nonché su quella dei principi di non discriminazione, di proporzionalità e di tutela della concorrenza;
- n) la ricorrente nel procedimento principale di cui alla causa C-730/22 censura le disposizioni relative al regime di proroga tecnica che figuravano nelle proroghe antecedenti: la controversia, quindi, si incentra sulle misure adottate sul fondamento della legge n. 205 del 2017 mediante la quale gli elementi costitutivi del regime di proroga preesistente sono stati rinnovati e l'importo del canone dovuto quale contropartita è stato aumentato. Pertanto, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 43 della direttiva 2014/23 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che il legislatore nazionale possa prorogare

unilateralmente, mediante disposizioni legislative entrate in vigore dopo la data limite per la trasposizione di detta direttiva, la durata di concessioni di servizi e, in tale occasione, quale contropartita, in primo luogo, aumentare l'importo di un canone fissato forfettariamente e dovuto da tutti i concessionari interessati, indipendentemente dal loro fatturato, in secondo luogo, mantenere un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, mantenere un obbligo di accettare tali proroghe al fine, per i concessionari suddetti, di essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di tali concessioni;

- o) la Corte ripete che l'art. 43 della direttiva 2014/23 ha armonizzato le ipotesi in cui, da un lato, le concessioni possono essere modificate senza che sia necessaria a tal fine l'organizzazione di una nuova procedura di attribuzione di concessioni conformi alle norme stabilite dalla direttiva summenzionata e, dall'altro, ha stabilito che tale procedura di attribuzione è necessaria in caso di modifica delle condizioni della concessione (v., in tal senso, sentenza 7 novembre 2024, C-683/22, punto 51, cit.);
- p) l'art. 43 non riguarda unicamente le modifiche effettuate a seguito di una negoziazione tra il concessionario e l'amministrazione aggiudicatrice, restando escluse le modifiche imposte unilateralmente per via legislativa;
- q) di conseguenza è considerata non rilevante ai fini dell'applicazione della direttiva 2014/23 il fatto che le modifiche contemplate dal giudice del rinvio nella questione unica nella causa C-730/22 siano state decise unilateralmente dal legislatore italiano;
- r) l'art. 43 della direttiva 2014/23 osta, comunque, a qualsiasi modifica delle condizioni di esecuzione di una concessione, sia essa unilaterale o effettuata in modo consensuale, che venga realizzata senza nuove procedure di attribuzione, salvo che tale modifica rientri in una delle ipotesi contemplate dall'art. 43, paragrafo 1 o 2, di detta direttiva;
- s) quindi, qualora, come nella fattispecie in esame, una modifica, come l'introduzione dell'obbligo di pagare un canone, venga decisa quale contropartita di altri obblighi, come il prolungamento della durata della concessione in questione, la valutazione della possibilità di effettuare una siffatta modifica sulla base dell'art. 43, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/23 deve essere effettuata tenendo conto dell'insieme degli effetti della modifica stessa, dovendosi considerare che tali effetti non sono scindibili gli uni dagli altri;
- t) per quanto riguarda, in primo luogo, l'art. 43, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/23 e tenuto conto della situazione considerata dal giudice del rinvio nella questione unica nella causa C-730/22, che è quella di una modifica effettuata per via legislativa, deve escludersi che tale situazione possa rientrare nell'ipotesi contemplata dalla disposizione sopra citata, in quanto quest'ultima esige che la modifica effettuata abbia luogo in virtù di una clausola prevista nel contratto di concessione;
- u) per quanto riguarda, in secondo luogo, le ipotesi contemplate dalle lettere da b) a d) del citato art. 43, paragrafo 1, esse presuppongono che la modifica in questione venga effettuata per una delle ragioni espressamente previste da tali disposizioni, vale a dire, nel caso in cui si siano resi necessari lavori o servizi supplementari da parte del concessionario iniziale, nel caso in cui una modifica

sia determinata da circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente o un ente aggiudicatore diligente non poteva prevedere, oppure nel caso in cui un nuovo concessionario sostituisca quello al quale l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore aveva inizialmente assegnato la concessione in questione;

v) per quanto riguarda, l'ipotesi contemplata dall'articolo 43, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2014/23, la Corte ricorda che essa ha ad oggetto le modifiche che, "a prescindere dal loro valore, non sono sostanziali ai sensi del paragrafo 4";

v1) ai sensi dell'art. 43, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 2014/23, una modifica deve essere considerata sostanziale "se muta sostanzialmente la natura della concessione rispetto a quella inizialmente conclusa";

v2) secondo il considerando 75 di detta direttiva, l'obiettivo di tale disposizione è di fare in modo che venga avviata una nuova procedura di assegnazione di concessione nel caso in cui vengano apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, segnatamente per quanto riguarda la portata e il contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, compresa l'attribuzione di diritti di proprietà intellettuale. Rientra in tale ipotesi segnatamente il caso di condizioni che, se fossero state incluse nella procedura iniziale, avrebbero influito sul suo esito;

v3) quindi, una modifica che abbia l'effetto di rinnovare o di prolungare la durata di una concessione oltre quella prevista al momento dell'attribuzione iniziale, muta sostanzialmente la natura di tale concessione rispetto a quella inizialmente prevista, dato che essa incide su un elemento essenziale del contratto in questione, e che, se questa nuova caratteristica di un elemento essenziale di tale contratto fosse stata inclusa nella procedura iniziale, quest'ultima avrebbe attirato ulteriori partecipanti;

v4) di conseguenza, una modifica avente ad oggetto la proroga della durata di una concessione e, quale contropartita, l'introduzione, *in primis*, di un obbligo di versare un canone mensile, il cui importo venga successivamente aumentato, *in secundis*, di un divieto di trasferimento dei locali e, *in tertiis*, di un obbligo di accettare tali proroghe affinché il concessionario interessato possa essere autorizzato a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di tali concessioni, deve essere considerata sostanziale e dunque non suscettibile di ricadere sotto l'art. 43, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2014/23, senza che occorra esaminare separatamente ciascuno degli aspetti di tale modifica;

v5) tale modifica non rientra neppure nella fattispecie contemplata dall'art. 43, paragrafo 2, della direttiva 2014/23. Infatti, risulta dal tenore letterale di tale disposizione che l'ipotesi da essa contemplata è quella di modifiche che, anzitutto, siano di ammontare inferiore alla soglia fissata dall'art. 8 della medesima direttiva, poi, il cui importo sia altresì inferiore al 10% dell'importo della concessione iniziale e che, infine, non modifichino la natura generale della concessione di cui trattasi;

w) del resto, ai sensi dell'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 2014/23, il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice, tenuto

conto dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché delle forniture accessorie a tali lavori e servizi. Di conseguenza, in caso di modifica avente come effetto, segnatamente, di prorogare la durata di una concessione, affinché essa rientri nell'ipotesi contemplata dall'articolo 43, paragrafo 2, di detta direttiva, tale aumento, maggiorato della conversione in unità di tempo degli eventuali altri effetti di tale modifica sui fattori presi in considerazione per determinare il valore iniziale di detta concessione, non deve rappresentare più del 10% della durata iniziale di quest'ultima;

- x) dato che le concessioni in questione erano state inizialmente concluse per sei anni, anche partendo dall'ipotesi che, da un lato, esse avessero tutte un valore iniziale pari alla soglia prevista dall'articolo 8 della direttiva 2014/23 quando questa è stata adottata, ossia un valore di EUR 5.186.000, e che, dall'altro, la proroga intervenuta nel 2017 fosse la prima che si applicava a tali concessioni, tale proroga, per non superare il 10% dell'ammontare della concessione in questione, non avrebbe dovuto eccedere una durata di poco superiore agli otto mesi, dovendosi precisare che l'aumento del canone viene detratto dall'aumento del valore delle concessioni generato dalla loro proroga;
- y) osserva il collegio che spetterà al giudice del rinvio stabilire l'esatta incidenza della modifica controversa nel procedimento principale sul valore della concessione in questione tenendo conto dell'insieme degli effetti di tale modifica su detto valore, calcolato con le modalità prescritte dall'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 2014/23;
- z) per il caso in cui si constatasse che l'articolo 43 della direttiva 2014/23 osta ad una siffatta modifica, la Corte precisa che la ricorrente nel procedimento principale non può ricavarne un argomento per pretendere che vengano disapplicate soltanto le disposizioni mediante le quali il legislatore nazionale ha aumentato l'importo del canone;
- aa) alla luce dell'insieme delle considerazioni sopra esposte, sulla questione unica nella causa C-730/22, la Corte dichiara che l'art. 43 della direttiva 2014/23 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che il legislatore nazionale possa prorogare unilateralmente, mediante disposizioni legislative entrate in vigore dopo la data limite per la trasposizione di detta direttiva, la durata di concessioni di servizi e, in tale occasione, quale contropartita, in primo luogo, aumentare l'importo di un canone fissato forfettariamente e dovuto da tutti i concessionari interessati, indipendentemente dal loro fatturato, in secondo luogo, mantenere un divieto di trasferimento dei loro locali e, in terzo luogo, mantenere un obbligo di accettare tali proroghe al fine, per i concessionari suddetti, di essere autorizzati a partecipare a qualsiasi futura procedura di riattribuzione di tali concessioni, laddove tali modifiche, considerate congiuntamente, non soddisfino i presupposti per l'applicazione dell'art. 43, paragrafi 1 e 2, della direttiva summenzionata;
- bb) con la seconda questione nella causa C-728/22 e nella causa C-729/22, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 5 e 43 della direttiva 2014/23 debbano essere interpretati nel senso che essi 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 impreveduti e imprevedibili, indipendenti dalla volontà delle parti, incidano in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione, finché perdurino tali condizioni e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio della concessione stessa;

- cc) a questo proposito, si rileva che l'art. 5, paragrafo 1, lettera b), 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 del servizio "in condizioni operative normali". Tale definizione, però, non può servire 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 impreveduti e imprevedibili, indipendenti dalla volontà delle parti, incidano in modo significativo sul rischio operativo di tale concessione;
- dd) quanto all'art. 43 della direttiva 2014/23, che al paragrafo 1, lettera c), si riferisce 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 si ricava che essa serve 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 (come si desume anche dal considerando 75);
- ee) di conseguenza, sulla seconda questione nella causa C-728/22 e nella causa C-729/22 si dichiara che gli artt. 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 perdurino tali condizioni e per il tempo necessario per eventualmente ripristinare le condizioni originarie di esercizio della concessione stessa;
- ff) la terza questione nella causa C-728/22 e nella causa C-729/22, con cui si chiede se la direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2014/23, debba essere interpretata nel senso che essa osta a che una normativa nazionale possa prevedere, quale condizione preliminare per la partecipazione a qualsiasi procedura di riattribuzione di una concessione, l'adesione del concessionario *de quo* ad un regime di proroga di tale concessione, è dichiarata irricevibile;
- gg) le questioni quarta, quinta e sesta nelle cause C-728/22 e C-729/22 sono dichiarate improcedibili alla luce della risposta fornita alla prima questione nella causa C-728/22 e nella causa C-729/22.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

hh) analoghe questioni interpretative sono state sollevate da Cons. Stato, sez. IV, con ordinanza 31 gennaio 2023, n. 1071, oggetto della News UM n. 27 del 22 febbraio 2023, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali. La questione risulta pendente presso la Corte di giustizia.

