Pubblicato il 31/08/2026

N. 14462/2026 REG.PROV.COLL.
N. 10382/2023 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10382 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Cirsa Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Raffaello Perfetti, Andrea Gemmi, Angelo Raffaele Cassano e Alessandro Rosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Cirsa Retail S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo,

(i) della nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 15 giugno 2023 avente ad oggetto "*Corrispettivo per proroga rapporto concessorio*";

(ii) della nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 27 giugno 2023 avente ad oggetto "*Corrispettivo per proroga rapporto concessorio*";
(iii) di ogni altro atto prodromico, consequenziale e comunque connesso alla proroga tecnica delle concessioni per apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. *a)* e *b)*, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e ss.mm.ii.;
e per la condanna ad avviare una procedura volta alla individuazione delle modalità per procedere alla ricostituzione dell'equilibrio economico finanziario della concessione prorogata dalla Proroga Tecnica;
B) quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 17 marzo 2025,
(iv) della determinazione direttoriale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot. 42506/RU del 10 gennaio 2025;
(v) della nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 14 gennaio 2025 avente ad oggetto "*Corrispettivo per proroga rapporto concessorio 2025-2026*";
(vi) di ogni altro atto prodromico, consequenziale e comunque connesso alla proroga tecnica delle concessioni per apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lett. *a)* e *b)*, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e ss.mm.ii.;
e per la condanna ad avviare una procedura volta alla individuazione delle modalità per procedere alla ricostituzione dell'equilibrio economico finanziario della concessione prorogata.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2026 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.) La società Cirsa Italia S.p.A. ("*Cirsa*"), concessionaria per la gestione della rete telematica del gioco lecito mediante apparecchi c.d. AWP (*Amusement with*

Prizes) e VLT (*Video Lottery Terminal*) previsti dall'articolo 110, comma 6, lett. *a)* e *b)*, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e ss.mm.ii., recante "*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*" ("*Tulps*"), con la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio ha impugnato le note del 15 giugno 2023 e del 27 giugno 2023 adottate dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (di seguito, per brevità, anche solo "*ADM*").

1.1.) Quanto alla concessione di cui è titolare Cirsa, sottoscritta in data 20 marzo 2013, assumono rilievo i seguenti elementi:

- l'affidamento della stessa è avvenuto in seguito allo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica di carattere non competitivo indetta nel 2011;
- la durata originaria era di nove anni e ad ADM era stata riconosciuta la facoltà di proroga unilaterale, alle medesime condizioni, per un periodo di ulteriori dodici mesi al ricorrere di situazioni di estrema urgenza, risultanti da eventi imprevedibili e incompatibili con i termini imposti per l'indizione delle nuove procedure di selezione, al fine di evitare soluzioni di continuità nel servizio e nella riscossione delle entrate erariali;
- per quanto riguarda gli apparecchi AWP: *i)* il rilascio o il mantenimento dei nullaosta necessari per la loro installazione sarebbe stato "*subordinato al versamento di un corrispettivo una tantum di euro 100,00 (cento/00) per ogni singolo apparecchio AWP*"; *ii)* a pena di decadenza, alla scadenza del sesto mese dalla data di stipula dell'atto di convenzione il numero di apparecchi di gioco AWP attivi non avrebbe dovuto essere "*inferiore a 5.000 (cinquemila)*", e avrebbe dovuto corrispondere "*al numero complessivo di nulla osta dei quali il candidato si è impegnato a richiedere il rilascio o il mantenimento*";
- per ciò che concerne gli apparecchi VLT: *i)* il rilascio delle autorizzazioni necessarie alla loro installazione sarebbe stato "*subordinato al versamento di euro 15.000,00 (quindicimila/00) per ciascun apparecchio VLT*" (c.d. diritti novennali); *ii)* il concessionario sarebbe stato autorizzato "*all'installazione di apparecchi VLT da un minimo del sette per cento fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di*

nulla osta, dichiarati in sede di gara, effettivamente acquisiti ed attivati entro sei mesi dalla data di stipula dell'atto di convenzione";

- alla scadenza del sesto mese dalla data di stipula dell'atto di concessione sarebbe stato verificato, a pena di decadenza, che il numero di apparecchi di gioco AWP attivi fosse stato "*idoneo ad autorizzare l'installazione di un numero di apparecchi VLT pari almeno a 350 (trecentocinquanta)*", nonché che il quattordici per cento degli apparecchi di gioco AWP attivi risultasse "*almeno pari al numero minimo di apparecchi VLT indicato in sede di presentazione della domanda di partecipazione alla presente procedura di selezione*";

- il compenso del concessionario per il complesso delle attività e dei servizi espletati è determinato sulla base della raccolta del gioco tramite apparecchi AWP e VLT al netto di: *a)* quanto dovuto ad ADM, ossia una somma pari allo 0,8% delle somme giocate, giusta quanto stabilito dall'articolo 1, comma 530, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e ss.mm.ii.; *b)* quanto dovuto all'Erario, ossia l'importo del prelievo unico erariale (c.d. PREU); *c)* quanto dovuto ai giocatori, ossia l'ammontare delle vincite; *d)* quanto dovuto agli altri soggetti che partecipano a qualunque titolo alla filiera della raccolta di gioco.

1.2.) Cirsa ha poi posto in evidenza come il quadro normativo di riferimento sia stato aggravato da elementi sopravvenuti, imprevisti e imprevedibili che, negli anni, avrebbero profondamente alterato l'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio intercorrente con ADM in relazione alla gestione della rete telematica del gioco lecito mediante apparecchi AWP e VLT.

Tra questi elementi, in particolare, assumono rilievo:

- l'emergenza epidemiologica da Covid-19, i cui provvedimenti emergenziali sono intervenuti: *a)* inibendo l'attività di gioco lecito, senza soluzione di continuità, dall'8 marzo 2020 sino al 15 giugno 2020; *b)* disponendone la ripresa dal 15 giugno 2020 al 26 ottobre 2020, subordinata all'adozione di linee-guida regionali di approvazione dei protocolli di sicurezza; *c)* inibendone nuovamente e totalmente l'attività di gioco lecito, senza soluzione di

continuità, per tutti i concessionari, dal 26 ottobre 2020 al 5 marzo 2021; *d)* disponendone, gradualmente, la ripresa a partire dal 1° giugno 2021. Secondo la prospettazione di Cirsa, nei periodi di sospensione totale, fermi i naturali e fissi costi di struttura, nessun ricavo è stato conseguito dai concessionari, mentre nei periodi di ripresa – non continua e ridotta – dell'attività, i ricavi conseguiti, comunque limitati a causa dell'esigenza di adeguamento a protocolli per la prevenzione della diffusione da contagio, non avrebbero consentito di coprire i costi fissi di struttura. Tale quadro sarebbe stato ulteriormente aggravato, a partire dal 6 agosto 2021, dall'obbligo di consentire l'accesso alle sale gioco solamente ai soggetti muniti della c.d. certificazione verde ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9-*bis* del d.-l. 22 aprile 2021, n. 52, convertito con modificazioni dalla legge 17 giugno 2021, n. 87;

- l'aumento del PREU nell'ultimo decennio, pari all'8,6% per gli apparecchi VLT e al 24% per gli apparecchi AWP, entrambi gli aumenti disposti a decorrere dal 1° gennaio 2021;

- l'assenza di regole uniformi sull'intero territorio nazionale, sia con riferimento alla distribuzione oraria delle fasce di interruzione del gioco nell'arco dell'intera giornata, sia con riguardo alla distribuzione dei punti fisici di raccolta del gioco sul territorio;

- l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dell'obbligo di utilizzare la tessera sanitaria per l'accesso agli apparecchi VLT ai sensi dell'articolo 9-*quater* del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96;

- il prelievo aggiuntivo previsto dall'articolo 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, in forza del quale è stato posto a carico dei concessionari l'obbligo di versare, in aggiunta a quanto trasferito allo Stato ordinariamente sulla base delle convenzioni di concessione, la somma di cinquecento milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre, in misura proporzionale al numero di apparecchi ad esso riferibili alla data del 31 dicembre 2014;

- l'introduzione, a decorrere dal 15 gennaio 2020, del prelievo sulle vincite pari al 20% della quota delle stesse, eccedente il valore di 200 euro ai sensi dell'articolo 1, comma 733, legge 27 dicembre 2019, n. 160;
- le riduzioni al numero di AWP e gli investimenti necessari alla loro sostituzione con gli apparecchi AWP-R;
- l'introduzione di un numero massimo di nullaosta di esercizio per gli apparecchi AWP ai sensi dell'articolo 6-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, non prevista dalla originaria concessione;
- la progressiva riduzione della percentuale di ritorno della vincita di alcuni apparecchi di intrattenimento, da cui sarebbe derivato un graduale aumento del costo dell'intrattenimento per i giocatori;
- la sensibile contrazione della raccolta del gioco da apparecchi AWP e VLT (pari a circa il 60%), così come riportato nella Appendice al Libro Blu 2021 di ADM, essendo passata da euro 46.613,060,00 nel 2019 ad euro 18.215.860,00 nel 2021. Per effetto di tale contrazione, Cirsa ha registrato: *i)* nel 2019, un fatturato pari a 178.332.925,00 euro e un utile di 5.205.369,00 euro; *ii)* nel 2020, un fatturato di 76.058.693,00 euro e una perdita di 3.052.102,00 euro; *iii)* nel 2021, un fatturato di 78.446.393,00 euro e una perdita di 5.367.278,00.

1.3.) La concessione di cui si tratta, la cui scadenza originaria era prevista per il 20 marzo 2022, è stata prorogata: *a)* fino al 29 giugno 2022 per effetto della normativa emergenziale (articolo 103, comma 2, del d.-l. 17 marzo 2020, n. 18, come convertito); *b)* fino al 29 giugno 2023 per effetto di una decisione unilaterale assunta da ADM ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della concessione; *c)* fino al 31 dicembre 2024 per effetto della proroga tecnica a titolo oneroso (di seguito, la "*Proroga Tecnica*") prevista dall'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

1.4.) Con la Proroga Tecnica è stata prevista una maggiorazione del 15% del corrispettivo *una tantum* versato dai concessionari per gli apparecchi AWP (*i.e.* l'importo unitario pagato per i nullaosta di esercizio) e VLT (*i.e.*, l'importo dei

diritti novennali) posseduti al 31 ottobre 2022, calcolata in proporzione alla durata della proroga.

Per il pagamento di tale maggiorazione sono state previste le seguenti scadenze: *a)* per gli apparecchi AWP, in due rate di pari importo con scadenza fissata, rispettivamente, al 15 luglio e al 1° ottobre 2023; *b)* per gli apparecchi VLT, per quanto dovuto nell'anno 2023, in due rate di pari importo da versare entro il 15 luglio e il 1° ottobre 2023 e, per quanto dovuto nell'anno 2024, in due rate di pari importo da versare entro il 15 gennaio e il 1° giugno 2023.

1.5.) ADM, con la nota del 15 giugno 2023 avente ad oggetto "*Corrispettivo per proroga rapporto concessorio*", ha comunicato a Cirsa il corrispettivo dovuto per effetto dell'applicazione della Proroga Tecnica.

Cirsa, con nota del 20 giugno 2023, ha chiesto ad ADM di disapplicare le disposizioni che hanno incrementato i costi della concessione, nonché di ricostituire l'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

1.6.) ADM, con nota del 27 giugno 2023, ha respinto le richieste della società ricorrente affermando che lo "*Ufficio si è limitato a dare pedissequa attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 124, lettera b), della legge 29.12.2022 n. 197 fornendo mere istruzioni operative sull'applicazione di norme di legge per le quali non è possibile alcuna disapplicazione totale o applicazione parziale*".

1.7.) La società ricorrente, in data 12 luglio 2023, ha eseguito in favore di ADM il pagamento della prima rata del corrispettivo dovuto sia per gli apparecchi AWP, sia per quelli VLT, e, con apposita nota di accompagnamento, ha specificato che tale pagamento non costituiva acquiescenza alla debenza e alla quantificazione delle somme richieste da ADM, alla natura onerosa della proroga tecnica, né alla interpretazione dell'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022 fornita da ADM, secondo la quale la proroga della concessione si estenderebbe necessariamente a tutti gli apparecchi VLT scelti all'atto della stipula iniziale.

2.) Cirsa Italia S.p.A., con la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio affidato a quattro differenti motivi, ha impugnato le note adottate da

ADM nelle date del 15 e 27 giugno 2023, in uno con gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, e ne ha chiesto l'annullamento.

2.1.) Con il primo motivo del ricorso introduttivo è stata contestata la legittimità dei provvedimenti impugnati per "*Violazione degli artt. 49 e 56 del TFUE – violazione artt. 30 e 143 del d.lgs. 163/2016, 165 del d.lgs. 50/2016 dell'art. 9 comma 1 del d.lgs. 36/2023 – violazione della direttiva 2014/23/UE – violazione dei principi di certezza, effettività della tutela giuridica e del principio di legittimo affidamento – violazione artt. 1 e 3 della legge n. 241/1990 – eccesso di potere per carenza di motivazione e istruttoria*".

Con tale mezzo di gravame è stata prospettata l'illegittimità delle gravate note di ADM, poiché il diniego di disapplicazione della Proroga Tecnica e il mancato ripristino dell'equilibrio economico-finanziario della concessione originariamente stipulata in data 20 marzo 2013, si porrebbero in contrasto con le previsioni della direttiva 2014/23/UE e con quelle di diritto interno, contenute nei codici dei contratti pubblici succedutisi nel tempo a partire dal d.lgs. n. 163/2006, fino a giungere a quello vigente di cui al d.lgs. n. 36/2023.

Più in particolare, ad avviso della società ricorrente, nella fattispecie in esame, nella quale viene in rilievo la gestione di una concessione di servizi disciplinata dalla direttiva 2014/23/UE e dal codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, l'originario equilibrio economico-finanziario avrebbe subito un'alterazione per effetto di sopravvenienze normative (in particolare, quelle relative all'aumento del PREU e all'introduzione del prelievo sulle vincite oltre un certo ammontare) e di altra natura (quale l'emergenza pandemica), e non a causa di andamenti anomali del mercato, andando a incidere negativamente sul rischio operativo gravante su Cirsa, come emergerebbe dalla contrazione di circa il 60% della raccolta da apparecchi AWP e VLT e dalla diminuzione del fatturato occorsa negli anni 2020 e 2021.

ADM, per tali ragioni, avrebbe dovuto procedere alla revisione delle condizioni concessorie anche disapplicando la disposizione normativa che prevede l'onerosità della proroga tecnica, giusta quanto previsto disciplina in materia di contratti pubblici applicabile *ratione temporis*. Che l'Amministrazione concedente abbia un dovere, e non una mera facoltà, di procedere alla revisione della concessione in caso di alterazione dell'equilibrio economico-finanziario risulterebbe confermato dall'articolo 9 del vigente codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che, nel sancire il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, ha previsto in favore della parte contrattuale svantaggiata dalla sopravvenienza di circostanze straordinarie e imprevedibili un diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali.

La mancata revisione del rapporto concessorio, inoltre, risulterebbe illegittima anche per violazione del principio di buona fede sancito dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Le gravate note di ADM risulterebbero altresì illegittime per carenza di motivazione e per violazione dell'obbligo di avviare un confronto endoprocedimentale con Cirsa, finalizzato a valutare l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario e definire, in buona fede, le modalità per ricostituire detto equilibrio.

La società ricorrente ha anche chiesto che venga disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("*TFUE*"), al fine di verificare se la direttiva 2014/23/UE e i principi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE siano applicabili con riguardo a concessioni di gestione del gioco di apparecchi videoludici, affidate con procedura selettiva, scadute e poi prorogate *ex lege*.

In subordine, è stata chiesta la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea sul rinvio pregiudiziale operato dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 10263/2022.

2.2.) Con il secondo motivo del ricorso introduttivo è stata dedotta l'illegittimità delle impugnate note di ADM per "*Violazione degli artt. 49 e 56 del TFUE – violazione dei principi di certezza, effettività della tutela giuridica e principio di legittimo affidamento – violazione art. 3 della legge n. 241/1990 – eccesso di potere per carenza di motivazione e istruttoria*".

Con tale mezzo di gravame è stata contestata la legittimità per difetto di motivazione, di istruttoria e di valutazione del gravato diniego opposto da ADM sull'istanza con cui Cirsa ha chiesto la disapplicazione della Proroga Tecnica, altresì deducendo che l'onerosità della stessa sarebbe incompatibile con i principi eurounitari applicabili *ratione materiae*.

Con riferimento a tale ultimo profilo, ad avviso della società ricorrente, le gravate note di ADM risulterebbero illegittime per non aver disapplicato le disposizioni relative alla Proroga Tecnica della concessione per cui è causa, che, in quanto onerosa, violerebbero sia le previsioni unionali in materia di libertà di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE (il cui esercizio sarebbe stato impedito dal fatto che, nella vigenza della concessione, il livello di tassazione gravante sui concessionari risulta raddoppiato e sono state introdotte altre misure equivalenti, quali contributi straordinari e diminuzioni dei *payout*), sia il principio dell'affidamento, avendo Cirsa fatto affidamento sulle previsioni della originaria concessione, nonché sull'indizione di una nuova gara all'atto della sua naturale scadenza.

La società ricorrente, in subordine, ha poi chiesto che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, avente ad oggetto la compatibilità della Proroga Tecnica disposta dal legislatore nazionale con i principi sanciti dagli articoli 49 e 56 TFUE, nonché con quelli di certezza, effettività della tutela e affidamento.

2.3.) Con il terzo motivo del ricorso introduttivo è stata contestata la legittimità dei gravati provvedimenti per "*Violazione degli artt. 5, 26 49, 56 e 63 del TFUE – violazione dell'art. 43 della direttiva 2014/23/UE – violazione artt. 3, 41 e 97 Cost. – violazione dei principi di certezza, effettività della tutela giuridica e*

principio di legittimo affidamento, nonché dei principi di trasparenza e non discriminazione – violazione artt. 3 della legge n. 241/1990 – eccesso di potere per carenza di motivazione e istruttoria".

Con tale motivo di ricorso, in via subordinata rispetto a quanto dedotto con il secondo motivo di ricorso, è stata prospettata l'illegittimità della Proroga Tecnica in quanto l'innalzamento dei costi del corrispettivo dovuto dai concessionari per i nullaosta relativi agli apparecchi AWP e per i diritti novennali inerenti agli apparecchi VLT avrebbe indebitamente aggravato l'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

Ad avviso di Cirsa, una proroga tecnica dovrebbe fare applicazione delle medesime condizioni previste dalla originaria concessione, mentre nel caso di specie vi sarebbe stata una inammissibile modifica contrattuale.

La normativa che ha previsto la Proroga Tecnica, peraltro, sarebbe irragionevole in quanto sconterebbe l'assenza di un bilanciamento tra valori costituzionali, non comprendendosi perché l'esigenza di tutelare il gettito erariale debba prevalere sulle esigenze di salute pubblica e di evoluzione tecnologica.

La Proroga Tecnica si porrebbe anche in contrasto con il principio di proporzionalità in quanto:

- non sarebbe legittima rispetto al fine perseguito, poiché non si comprenderebbe come l'incremento del corrispettivo dovuto dai concessionari possa perseguire effettivamente obiettivi relativi alla tutela dei consumatori, che è il fine a cui devono tendere le misure restrittive nel settore del gioco pubblico, come affermato dalla giurisprudenza eurounitaria;
- non vi sarebbe connessione razionale dei mezzi al fine, perché, per garantire la continuità del gettito erariale, sarebbe bastato imporre ai concessionari i medesimi costi previsti dalla originaria concessione;
- risulterebbe violato il principio del minimo mezzo, sempre in ragione del fatto che la finalità sottesa alla Proroga Tecnica sarebbe stata parimenti

soddisfatta imponendo sui concessionari i medesimi costi previsti dalla originaria concessione;

- dalla Proroga Tecnica sarebbero scaturiti effetti non proporzionati per i concessionari ove paragonati a quelli conseguiti dall'Erario.

La società ricorrente, anche con tale motivo di ricorso, ha chiesto, subordinatamente alla dedotta incompatibilità eurounitaria dell'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea nei medesimi termini già indicati in precedenza e, in via ulteriormente subordinata, che venga la rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione normativa per violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione, stante l'asserita violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, buon andamento e libertà economiche.

2.4.) Con il quarto motivo del ricorso introduttivo è stata prospettata l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per "*Violazione degli artt. 49 e 56 del TFUE e art. 43 della dir. 2014/23/UE – violazione degli articoli 3, 11, 41 e 117 della Costituzione, nonché dei principi sulla ragionevolezza, congruità e proporzionalità – eccesso di potere per falsità dei presupposti, difetto di istruttoria, sviamento, irragionevolezza, ingiustizia e perplessità dell'azione amministrativa*".

Con tale mezzo di gravame, è stata contestata la legittimità della interpretazione operata da ADM in relazione alla normativa che ha previsto la Proroga Tecnica.

Ad avviso della società ricorrente, per ciò che concerne la quantificazione del corrispettivo dovuto, risulterebbe illegittima la preclusione di rinuncia ai diritti sugli apparecchi VLT, atteso che il contenuto della Proroga Tecnica dovrebbe essere del tutto speculare rispetto a quello della originaria concessione, che prevedeva la possibilità, per il concessionario, di esercitare un'opzione rispetto al numero di diritti posseduti per i suddetti apparecchi; orbene, all'atto dell'applicazione della Proroga Tecnica, ai concessionari si sarebbe dovuta

riconoscere la medesima facoltà; diversamente opinando, infatti, avrebbe luogo una inammissibile modifica della concessione.

Siccome il numero di apparecchi VLT non è stato esattamente predeterminato con la gara del 2011, perché ciascun operatore economico ha potuto richiederne la quantità che preferiva entro determinati limiti minimi e massimi, la modifica del numero di tali apparecchi in sede di applicazione della Proroga Tecnica avrebbe dovuto essere consentita da ADM, non dando luogo ad alcuna elusione degli obblighi scaturenti dalla procedura evidenziale.

Sotto tale profilo, inoltre, l'interpretazione della normativa che ha previsto la Proroga Tecnica risulterebbe illegittima anche in ragione del notevole lasso di tempo trascorso dalla stipula della concessione originaria (dieci anni), tenuto altresì conto dei sopravvenuti mutamenti delle condizioni di mercato che hanno profondamente alterato l'originario equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

Oltretutto, la prassi del legislatore nazionale di prorogare i rapporti concessori senza l'indizione di nuove gare prima della scadenza del relativo periodo di efficacia risulterebbe di per sé illegittima, imponendo ai concessionari condizioni economiche non più attuali. Nel caso di specie, peraltro, ADM ha già avuto la possibilità di disporre una proroga utile all'indizione di nuove gare, il che renderebbe vieppiù illegittima la contestata Proroga Tecnica, rivelandosi, anche sotto tale profilo, non proporzionata.

L'impossibilità, per Cirsa, di aderire alla Proroga Tecnica, rinunciando ad alcuni dei diritti sugli apparecchi VLT, ne determinerebbe l'illegittimità anche per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, poiché imporrebbe su tale società un corrispettivo irragionevole. Oltretutto, la mancanza di motivazione in ordine a tale aspetto renderebbe il gravato diniego di ADM illegittimo anche per violazione dell'obbligo sancito dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La società ricorrente, anche con tale motivo di ricorso, ha chiesto, in via subordinata, che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

dell'Unione europea nei medesimi termini già indicati in precedenza e, in via ulteriormente subordinata, che venga la rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022, per violazione degli articoli 3, 11, 41 e 117 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza, congruità e proporzionalità.

3.) L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono costituiti in resistenza nel presente giudizio.

3.1.) ADM, con memoria depositata in data 23 febbraio 2024, ha eccepito:

- l'inammissibilità delle censure proposte avverso le note di ADM, in quanto le stesse riguarderebbero l'asserita illegittimità dell'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022, rispetto alla quale ADM non avrebbe potuto esercitare alcun potere.
- l'infondatezza del ricorso introduttivo.

4.) La società ricorrente, con memoria depositata in data 6 marzo 2024, ha controdedotto alle eccezioni sollevate da ADM e ha specificato le proprie doglianze, insistendo per l'accoglimento del ricorso introduttivo.

5.) All'udienza pubblica del 27 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione senza preventiva discussione, come richiesto dalle parti con apposite istanze debitamente versate in atti.

5.1.) La Sezione Seconda di questo Tribunale, con ordinanza n. 6309 del 29 marzo 2024, alla luce del fatto che il Consiglio di Stato con plurime ordinanze ha rinviato alla Corte di Giustizia dell'Unione europea alcune questioni pregiudiziali afferenti alla compatibilità eurounitaria delle disposizioni nazionali che hanno rideterminato l'importo del canone mensile durante il periodo della c.d. proroga tecnica delle concessioni per la raccolta del gioco del Bingo, ha sottoposto al contraddittorio delle parti, ai sensi dell'articolo 73, comma 3, c.p.a., la possibilità di disporre una sospensione c.d. "impropria in senso lato" del giudizio ai sensi dell'articolo 296 c.p.c., in considerazione della stretta analogia esistente tra alcune questioni pregiudiziali prospettate da Cirsa

e quelle già rimesse dal Consiglio di Stato alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

5.2.) La Sezione Seconda di questo Tribunale, con successiva ordinanza n. 11215 del 31 maggio 2024, ha operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, prospettando le due seguenti questioni interpretative:

(I) "*se la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché i principi generali desumibili dal Trattato (segnatamente gli artt. 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 da divertimento e intrattenimento denominati Amusement with Prizes ("AWP"), e Video Lottery Terminal ("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'art. 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*";

(II) "*nel caso in cui al primo quesito sia fornita risposta affermativa, se la direttiva 2014/23/UE, nonché comunque i principi generali desumibili dal Trattato (segnatamente gli artt. 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 indizione di nuova procedura di aggiudicazione, a seconda che si qualifichi o meno modifica sostanziale la rinegoziazione dell'equilibrio convenzionale), nei casi in cui si verifichino eventi non imputabili alle parti imprevisti 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*".

6.) Cirsa ha poi proposto ricorso per motivi aggiunti avverso la determinazione direttoriale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prot.

42506/RU del 10 gennaio 2025 e la nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 14 gennaio 2025 avente ad oggetto "*Corrispettivo per proroga rapporto concessorio 2025-2026*", prospettandone l'illegittimità sulla scorta di quattro motivi, contenenti censure sostanzialmente analoghe a quelle già articolate con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

ADM, con l'adozione di tali provvedimenti, ha dato applicazione alla seconda proroga tecnica a carattere oneroso delle concessioni di cui si tratta, stabilita dall'articolo 1, comma 96, lett. *c)*, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 ("*Seconda Proroga Tecnica*"), che ne ha esteso la durata temporale fino al 31 dicembre 2026.

Con la Seconda Proroga Tecnica, da un lato, sono stati ridefiniti gli oneri concessori (120 euro per ogni apparecchio AWP e 4.000 euro per ciascun diritto VLT rilasciato alla data del 31 dicembre 2023) e, dall'altro, è stato introdotto l'obbligo di presentare una o più garanzie "*adeguate ai nuovi termini di scadenza delle concessioni e in grado di salvaguardare l'effettivo versamento degli oneri concessori dovuti*".

7.) All'udienza camerale del 16 luglio 2025 è stata discussa la richiesta pervenuta dalla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione europea in data 27 giugno 2025, inerente alla necessità di una pronuncia sulle questioni interpretative oggetto del rinvio pregiudiziale operato con la richiamata ordinanza n. 11215/2024, stante l'intervenuta sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 20 marzo 2025 nelle cause riunite da C-728/22 a C-730/22, proposte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato con ordinanze del 21 novembre 2022 e inerenti alla compatibilità eurounitaria della proroga legislativa delle concessioni del gioco del Bingo.

7.1.) La Sezione Seconda di questo Tribunale, con ordinanza n. 14257 del 18 luglio 2025, ha reputato necessario mantenere in essere il rinvio pregiudiziale operato con la suddetta ordinanza n. 11215/2024, in quanto la pronuncia attesa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea costituisce il presupposto

necessario ed indispensabile per la definizione del giudizio introdotto col ricorso introduttivo.

8.) Nelle more del giudizio è poi intervenuta l'ordinanza del 12 gennaio 2026, con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale operato con la citata ordinanza n. 11215/2024.

9.) Fissata l'udienza pubblica del 21 aprile 2026, tanto la società ricorrente, quanto ADM, con memorie conclusionali e di replica depositate nelle date del 20 e 31 marzo 2026, hanno insistito, rispettivamente, per l'accoglimento e la reiezione del presente gravame.

10.) Alla predetta udienza pubblica del 21 aprile 2026 la causa è stata discussa e poi è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Sia il ricorso introduttivo, sia il ricorso per motivi aggiunti, risultano infondati.

2. Il primo motivo del ricorso introduttivo e il primo motivo aggiunti non sono meritevoli di accoglimento.

2.1. In primo luogo, alla luce di quanto affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con l'ordinanza del 12 gennaio 2026, con la quale è stato definito il rinvio pregiudiziale operato dalla Sezione Seconda di questo Tribunale con la citata ordinanza n. 11215/2024, la contestata disapplicazione delle proroghe tecniche e il mancato ripristino dell'equilibrio economico-finanziario della originaria concessione ad opera di ADM non si pongono in contrasto con le previsioni della direttiva 2014/23/UE, avuto particolare riguardo ai suoi articoli 5 e 43.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea, in ordine a tali profili, ha affermato il seguente principio di diritto: "*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 verifichino 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".

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha altresì affermato che "*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*" (cfr. CGUE, ordinanza del 23 gennaio 2026, par. 43, *cit.*).

Pertanto ADM, nella fattispecie in esame, non era tenuta ad avviare alcun procedimento volto alla ricostituzione dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio, né poteva consentire a Cirsa di aderire parzialmente alla proroga tecnica – selezionando una quantità inferiore di apparecchi VLT rispetto a quelli originariamente opzionati e in esercizio, come richiesto con l'istanza respinta con le note impugnate – poiché nessuna previsione contenuta nelle due Proroghe Tecniche in questione le ha attribuito un potere di rinegoziazione.

2.2. Il diritto alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali previsto dall'articolo 9 del d.lgs. n. 36/2023 non è suscettibile di trovare applicazione nella fattispecie in esame in quanto tale previsione normativa fa riferimento a sopravvenienze imprevedibili incidenti sul sinallagma funzionale della concessione, al punto da alterarne l'equilibrio economico-finanziario, durante l'originaria durata temporale della sua esecuzione.

Più in particolare, l'articolo 9 del d.lgs. n. 36/2023, nel sancire il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, riconosce un diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali in favore della parte contrattuale svantaggiata dalla sopravvenienza di circostanze straordinarie e imprevedibili solo nel caso in cui dette circostanze siano "*tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto*".

Orbene, nel caso di specie, le due proroghe tecniche che hanno esteso la durata della concessione stipulata da Cirsa con ADM non hanno *ex se* alterato in maniera rilevante l'originario equilibrio della concessione risultante dal bando e dal relativo provvedimento di aggiudicazione, poiché, se è vero che il legislatore ha previsto che la protrazione del rapporto concessorio fosse a carattere oneroso, è del pari vero che i concessionari (ivi inclusa Cirsa) hanno potuto godere, per effetto della proroga, di una estensione del periodo di esecuzione che, nonostante le sopravvenienze verificatesi prima delle due contestate proroghe tecniche, continua ad essere remunerativa per gli stessi, il che esclude in radice la rilevante alterazione dell'equilibrio economico-finanziario e l'aggravamento imprevisto e ingiustificato del rischio operativo.

Ciò, peraltro, emerge da quanto dichiarato dalla stessa Cirsa nel corso del presente giudizio in relazione ai ricavi effettivi realizzati nell'anno 2022, pari a circa 1,7 miliardi di euro (cfr. pag. 6 della memoria di Cirsa del 20 marzo 2026). Il fatto che le stime iniziali fossero più elevate (Cirsa ha dichiarato che i ricavi effettivi attesi avrebbero dovuto essere pari a 2,7 miliardi di euro, sulla scorta di quanto indicato in una relazione tecnica di parte versata in atti), non vale a dimostrare che vi sia stato, per effetto delle due proroghe tecniche di cui si tratta, una rilevante alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, né un indebito aggravamento del rischio operativo gravante sul concessionario. Infatti, quanto alla stima dei ricavi attesi, va evidenziato che tale aspetto assume un peculiare rilievo nell'ambito delle concessioni (ivi incluse quelle di servizi), poiché "l*a voce dei ricavi risulta ex ante indefinita - che assume perciò connotazioni ancor più discrezionali e in qualche misura flessibili (in quanto condizionata da una rilevante componente previsionale), se non caratterizzata da margini d'incertezza (cfr. Cons. Stato, n. 2885 del 2020, cit.)*" (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4108 del 24 maggio 2022), proprio in ragione del fatto che il concessionario assume su di sé il rischio operativo che in condizioni operative normali non gli garantisce il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la

gestione dei servizi oggetto della concessione (articolo 5 della direttiva 2014/23/UE).

Siccome la gestione della concessione di servizi di cui si tratta avviene nel quadro di un contesto regolatorio, continuamente soggetto a nuovi interventi, anche normativi, stante l'elevata tecnicità del settore e la necessità di soddisfare concorrenti esigenze pubblicistiche, Cirsa, che è tenuta ad operare nel mercato con la diligenza professionale richiesta dalla complessità del settore in questione (e, quindi, anche a redigere il piano economico-finanziario con il medesimo *standard* di diligenza), non poteva non sapere che durante l'esecuzione della concessione (originariamente prevista in nove anni) si sarebbero verificate sopravvenienze normativo-regolatorie del tutto prevedibili, tali da incidere sui ricavi ritraibili dalla commessa pubblica. L'eventuale sottostima di tali sopravvenienze non può, in questa sede, giustificare la richiesta di adeguamento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, peraltro riferito a un periodo ulteriore rispetto a quello inizialmente pattuito, che consente a Cirsa di continuare a permanere nel mercato in maniera profittevole, non essendo stato dimostrato il contrario in corso di causa.

Ciò, d'altronde, trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, avendo la Corte costituzionale affermato che in caso di proroga tecnica, il concessionario *incumbent* – oltre ad avere la facoltà di aderire o meno, come ad esempio occorso nella fattispecie in esame (basti pensare che ADM, con la gravata determinazione direttoriale prot. n. 42506/RU del 10 gennaio 2025, ha *inter alia* comunicato a Cirsa che la Seconda Proroga Tecnica si intende accettata in mancanza di espresso dissenso comunicato entro dieci giorni dalla pubblicazione e la società ricorrente ha tacitamente aderito alla stessa, il che implica che ne abbia positivamente valutato la convenienza economica) – non può legittimamente contestare l'eventuale maggiore onerosità della concessione durante il periodo di proroga tecnica, in quanto ciò risulta pienamente giustificato dal fatto che il concessionario può proseguire

nell'esercizio della propria attività d'impresa senza dover sopportare l'alea della futura gara pubblica, eventualmente di carattere concorrenziale (cfr. C.cost., sent. n. 49/2021).

Peraltro, dagli atti non risulta che le sopravvenienze normative richiamate da Cirsa, benché verificatesi prima della entrata in vigore delle proroghe tecniche per cui è causa, non avevano mai spinto la società ricorrente a formulare nei confronti di ADM istanze tese alla revisione delle condizioni originariamente pattuite, né a lamentare alcuna alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del rapporto concessorio.

Come già evidenziato, tali sopravvenienze normative non risultano affatto imprevedibili, essendo relazionate alla tutela di altri interessi pubblicistici correlati al gioco pubblico lecito (*i.e.*, tutela della salute, tutela dell'ordine pubblico e protezione delle categorie vulnerabili quali, in particolare, i minori dai rischi connessi alla ludopatia) ed essendo noto agli operatori economici del settore che il gioco con vincita in denaro presenta un elevato impatto sociale, è soggetto a innovazioni tecnologiche costanti ed è esposto a rischi di dipendenza e a possibili infiltrazioni illegali.

Con precipuo riferimento al periodo pandemico – unica sopravvenienza di carattere non normativo invocata da Cirsa per supportare l'illegittimità dell'operato di ADM – va innanzitutto evidenziato che la concessione sottoscritta da Cirsa nel 2013 non garantiva volumi minimi di gioco, margini fissi di guadagno, un livello costante della domanda né, tantomeno, prevedeva misure di contenimento di eventuali crisi, eventi macroeconomici o circostanze straordinarie che si sarebbero potute verificare *in executivis*.

Va, poi, aggiunto che, diversamente da altri settori, i concessionari per la gestione della rete telematica del gioco lecito mediante apparecchi AWP e VLT hanno beneficiato di interventi specifici e mirati, finalizzati ad attenuare gli effetti della crisi pandemica sullo svolgimento dell'attività affidata in concessione. In particolare, oltre alle misure generali di sostegno previste per tutti gli operatori economici, i concessionari in parola hanno potuto usufruire

delle ulteriori seguenti misure: *a)* la sospensione della maturazione della base imponibile forfetaria per l'applicazione del PREU; *b)* la rimodulazione degli adempimenti normativi, anche di carattere convenzionale, mediante rinvii di termini e proroghe; *c)* la sospensione degli obblighi di adeguamento tecnologico.

Tali misure hanno sicuramente attenuato gli effetti sfavorevoli dell'evento pandemico e incidono nella complessiva valutazione inerente alla rilevanza della alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della concessione per cui è causa, sicché non può sostenersi, diversamente da quanto dedotto da Cirsa, che l'apprezzamento negativo operato da ADM e sfociato nel gravato diniego del 27 giugno 2023 si ponga in contrasto con il principio di buona fede.

Oltretutto, con le contestate proroghe tecniche, il legislatore ha di fatto consentito ai concessionari di recuperare gran parte della perdita di redditività sperimentata nel periodo pandemico, come affermato dalla stessa Cirsa, secondo la quale "*il risultato economico ipotizzato nel 2011 (circa 46 miliardi di euro di ricavi) può raggiungersi non prima della seconda metà del 2027* [ossia pochi mesi dopo la scadenza della Seconda Proroga Tecnica, n.d.r.]" (cfr. pag. 6 della memoria di Cirsa del 20 marzo 2026).

2.3. In secondo luogo, risulta infondato il profilo di censura con il quale Cirsa ha lamentato l'illegittimità dell'operato di ADM per disapplicazione degli articoli 49 e 56 TFUE.

In proposito, è sufficiente evidenziare come tale aspetto abbia formato oggetto del primo quesito interpretativo sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con il rinvio pregiudiziale operato con la più volte richiamata ordinanza n. 11215/2024. A tale quesito, il giudice eurounitario ha risposto affermando che tali articoli del TFUE non trovano applicazione alle concessioni aggiudicate prima delle date di entrata in vigore e di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2014/23/UE e prorogate da una

disposizione legislativa entrata in vigore dopo tali date, come occorso nel caso di specie.

3. Anche il secondo motivo del ricorso introduttivo e il secondo motivo aggiunto risultano infondati.

3.1. Con tale mezzo di gravame è stata contestata la legittimità per difetto di motivazione, di istruttoria e di valutazione del gravato diniego opposto da ADM sull'istanza con cui Cirsa ha chiesto la disapplicazione della Proroga Tecnica, altresì deducendo che l'onerosità della stessa sia incompatibile con i principi eurounitari di cui agli articoli 49 e 56 TFUE.

Le medesime doglianze sono state mosse anche per contestare la legittimità dei provvedimenti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti.

3.2. Per far emergere l'infondatezza di tali censure è sufficiente richiamare quanto già esposto in sede di delibazione del primo motivo del ricorso introduttivo e del primo motivo del ricorso per motivi aggiunti, in ossequio al principio di sinteticità degli atti e scritti processuali sancito dal codice di rito.

Infatti, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la più volte richiamata ordinanza del 12 gennaio 2026, ha escluso che nel caso di specie gli articoli 49 e 56 TFUE siano suscettibili di applicazione e, al contempo, ha escluso l'Amministrazione possegga un potere discrezionale di "*procedere ad una nuova valutazione e ad un'eventuale modifica di contratti di concessione in caso di eventi imprevedibili*".

L'assenza di un siffatto potere rende del tutto destituita di fondamento la tesi di Cirsa, secondo la quale i gravati provvedimenti adottati da ADM sarebbero illegittimi per difetto di motivazione, istruttoria e valutazione, tenuto altresì conto che l'Amministrazione si è limitata ad applicare le previsioni normative contenute nell'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022 e nell'articolo 1, comma 96, lett. *c)*, della legge n. 207/2024, come peraltro espressamente indicato nei provvedimenti impugnati, il che sicuramente vale a renderli sufficientemente motivati, non residuando alcun margine di

apprezzamento in ordine al *quomodo* di applicazione delle proroghe tecniche stabilite dal legislatore.

L'onerosità delle proroghe tecniche non contrasta con il principio dell'affidamento, in quanto non è configurabile alcun affidamento legittimo dei concessionari rispetto alla scelta, meramente eventuale, del legislatore di protrarre senza alcun ulteriore costo il rapporto concessorio una volta che lo stesso giunga alla sua naturale scadenza.

In realtà, nella fattispecie in esame difettano tutte e tre le condizioni individuate dalla giurisprudenza amministrativa per la configurazione di un affidamento tutelabile (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1305 del 18 febbraio 2025; Cons. Stato, sez. II, sent. n. 3112 del 27 marzo 2023). Infatti, né ADM, né il legislatore hanno, prima o contestualmente alle contestate proroghe tecniche, posto in essere comportamenti e/o adottato provvedimenti suscettibili di generare una situazione giuridica di apparenza dalla quale Cirsa abbia tratto un vantaggio meritevole di essere preservato. Per tale ragione, inoltre, difetta anche la condizione della sussistenza di una utilità giuridica conseguita in buona fede da Cirsa che, anzi, lamenta come, *ab initio*, l'onerosità delle proroghe tecniche di cui si tratta le sia pregiudizievole. Di conseguenza, difetta anche il necessario carattere della stabilità del vantaggio che si intenderebbe mantenere.

4. Anche il terzo motivo del ricorso introduttivo e il terzo motivo aggiunto non sono meritevoli di accoglimento.

4.1. Risulta innanzitutto infondato il profilo di censura con la quale è stata contestata la legittimità delle proroghe tecniche in ragione del loro carattere oneroso, che, ad avviso della società ricorrente, si porrebbe in contrasto con il divieto di modifica del contratto sancito dall'articolo 43 della direttiva 2014/23/UE, nonché con i principi di trasparenza, non discriminazione, nonché con quelli ricavabili dagli artt. 26, 49, 56 e 63 del TFEU.

4.1.1. Per far emergere l'infondatezza di tale doglianza è sufficiente rinviare, da un lato, a quanto già esposto in sede di delibazione dei precedenti mezzi di

gravame in ordine alla dedotta lesione di tali principi e disposizioni eurounitarie e, dall'altro, a quanto affermato dalla Corte costituzionale in ordine alla legittimità delle proroghe tecniche di carattere oneroso, venendo in rilievo una statuizione valevole in via generale per tutte le proroghe tecniche delle concessioni di servizi (cfr. C. cost, sent. n. 49/2021, *cit.*).

4.1.2. Neppure sussiste la dedotta violazione del principio di trasparenza, in quanto le proroghe contestate da Cirsa, essendo state disposte dal legislatore, sono state assoggettate al regime di pubblicità previsto dall'ordinamento per gli atti aventi valenza normativa.

Risulta altresì infondata la prospettata lesione del principio di non discriminazione, poiché il carattere oneroso delle proroghe tecniche in questione ha riguardato tutti i concessionari per la gestione della rete telematica del gioco lecito mediante apparecchi AWP e VLT.

4.2. Del pari infondato risulta essere il profilo di censura con il quale è stata contestata la legittimità delle proroghe tecniche in ragione della asserita mancanza di bilanciamento tra valori costituzionali, non valendo la mera tutela del gettito erariale non a giustificare l'onerosità delle proroghe tecniche per cui è causa, stante il pregiudizio che ciò ha arrecato agli interessi dei concessionari.

In realtà, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, il perseguimento della garanzia del gettito erariale non costituisce l'unica finalità perseguita con le contestate proroghe tecniche. In particolare, l'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022 giustifica la proroga del rapporto concessorio per cui è causa rinviando a quanto previsto dal precedente comma 123, che enumera anche altri interessi di matrice pubblicistica a fondamento della proroga onerosa, quali la "*effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giochi pubblici, che assicuri altresì la tutela della salute pubblica, nonché* [del]*l'esigenza di evoluzione delle pertinenti concessioni alle innovazioni tecnologiche quanto agli strumenti e agli ambiti di raccolta, con particolare riferimento alle nuove forme di intrattenimento e sport, anche virtuali*".

In proposito, in maniera del tutto apodittica, la società ricorrente ha affermato che "*l'aumento del costo del corrispettivo non ha nulla a che vedere con esigenze di salute pubblica o di evoluzione tecnologica*" (cfr. pagg. 24-25 del ricorso introduttivo), operando una incongruente commistione tra le finalità della proroga tecnica e l'onerosità della stessa, nonché scindendo il piano della protrazione del rapporto concessorio da quello del costo imposto dal legislatore sugli operatori *incumbent* per garantire il mantenimento dei vantaggi economici e concorrenziali correlati con la continuità dell'erogazione del servizio e con la non contendibilità della posizione di mercato da parte dei potenziali *newcomer* fino allo svolgimento della futura procedura di gara. Trattasi, per converso, di aspetti che risultano intrinsecamente connessi e dalla cui complessiva considerazione trae legittimo fondamento la giustificazione dell'onerosità delle contestate proroghe tecniche.

4.3. Neppure sussiste la lamentata violazione del principio di proporzionalità, atteso che le proroghe tecniche per cui è causa non perseguono unicamente l'esigenza di garantire la continuità del gettito erariale, ma anche finalità di tutela della salute, *in primis* del consumatore finale.

Oltretutto, l'incremento del costo della concessione disposto dalle due proroghe tecniche di cui si tratta non risulta irrazionale rispetto alle finalità perseguite, né sproporzionato rispetto agli effetti prodotti, né ancora contrario al principio del minimo mezzo.

Invero, i profili di onerosità delle due proroghe tecniche previste dal legislatore hanno riguardato solo una parte dei costi che i concessionari sono tenuti a sostenere – ossia quelli direttamente relazionati agli apparecchi AWP e VLT – tanto è vero che non risultano aumentati, per effetto delle stesse, il canone dovuto ad ADM, il PREU e i *payout* da corrispondere ai giocatori in caso di vincita.

L'alternativa prospettata dalla società ricorrente, ovverosia la prosecuzione del rapporto concessorio alle medesime condizioni previste all'atto della sua stipula, risalente al 2013, non può considerarsi un valido *benchmark* per

contestare la dedotta non proporzionalità di dette misure, tenuto conto del fatto che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto non irragionevoli proroghe legislative onerose di concessioni di servizi, atteso che risulta costituzionalmente compatibile prevedere adeguamenti nel tempo del relativo costo, in quanto ciò risponde a una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie, peraltro, Cirsa non ha dimostrato che il carattere oneroso delle due proroghe tecniche presenti un carattere economicamente insostenibili, anzi, come già evidenziato in precedenza, ha posto in rilievo che, ove il periodo di proroga si protraesse fino alla seconda metà del 2027, ciò consentirebbe di raggiungere la soglia dei ricavi attesi che erano stati inizialmente stimati relativamente al periodo originaria di durata della concessione.

4.4. Risulta, poi, manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale delle disposizioni normative che hanno introdotto le due contestate proroghe tecniche per asserita violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione.

Quanto alla razionalità del carattere oneroso di tali proroghe, è sufficiente rinviare alle considerazioni svolte in precedenza, che valorizzano anche quanto affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 49/2021.

Quanto alla dedotta contrarietà con i principi che presidiano lo svolgimento delle attività economiche sulla scorta di quanto sancito dall'articolo 41 della Costituzione, è sufficiente evidenziare che il carattere oneroso delle due proroghe tecniche non priva i concessionari della reddività attesa dalla prosecuzione dell'attività economica in questione e, anzi, consente di ammortizzare in maniera più efficiente gli investimenti realizzati, oltre che di ottenere un recupero dei ricavi inizialmente stimati, neutralizzando ulteriormente gli effetti sfavorevoli verificatisi durante il periodo pandemico.

Tenuto, poi, conto delle plurime finalità di rilievo pubblicistico poste a

fondamento della protrazione del rapporto concessorio in parola e dei sicuri vantaggi di ordine concorrenziali che, per effetto della loro applicazione, hanno ritratto gli operatori economici *incumbent*, ivi inclusa Cirsa, il marginale impatto prodotto sulla sfera economico-patrimoniale dei concessionari non può dirsi ingiustificatamente limitativo della loro libertà di iniziativa economica.

Risulta, del pari, manifestamente infondata la prospettata violazione dell'articolo 97 della Costituzione, in quanto la previsione legislativa di due distinte proroghe tecniche nulla ha a che vedere con il parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa, che connota il principio del buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione (cfr. C.cost., sentt. nn. 40/1998 e 184/1994).

5. Risultano altresì infondati il quarto motivo del ricorso introduttivo e il quarto motivo aggiunto.

A riguardo è sufficiente evidenziare come l'interpretazione fornita da ADM in relazione alle due contestate proroghe tecniche sia conforme al dettato normativo, in quanto né l'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022, né l'articolo 1, comma 96, lett. *c)*, della legge n. 207/2024 hanno previsto, a favore dei concessionari, la facoltà di aderire alle proroghe rinunciando ad alcuno dei diritti detenuti sugli apparecchi VLT.

ADM non sarebbe potuta pervenire a una applicazione di tali proroghe tecniche divergente dal dettato normativo neppure considerando, come prospettato da Cirsa, il tempo trascorso dalla sottoscrizione della concessione e le mutate condizioni del mercato, tenuto conto del fatto che il legislatore non ha attribuito all'Amministrazione resistente alcun potere discrezionale di modifica del contenuto del rapporto concessorio, come ampiamente chiarito in precedenza.

La già ravviata razionalità delle previsioni normative sottese alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 124, lett. *b)*, della legge n. 197/2022 e all'articolo

1, comma 96, lett. *c)*, della legge n. 207/2024, nonché la compatibilità delle stesse rispetto ai principi di diritto eurounitario considerati dalla società ricorrente quali parametri di legittimità asseritamente violati, in base a quanto esposto in precedenza, rendono manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione agli articoli 3, 11, 41 e 117 della Costituzione.

6. La legittimità dell'operato di ADM, inoltre, esclude qualsiasi profilo di responsabilità dell'Amministrazione nei confronti di Cirsa, sicché la domanda risarcitoria proposta dalla società ricorrente deve parimenti essere respinta, difettando il necessario requisito oggettivo della fattispecie della responsabilità aquiliana, dato dall'*agere contra ius* e *non iure* dell'Amministrazione.

7. In definitiva, sulla scorta delle suesposte considerazioni, tanto il ricorso introduttivo, quanto il ricorso per motivi aggiunti devono essere respinti.

8. Le spese di lite, in considerazione della complessità e parziale novità delle questioni affrontate, possono essere eccezionalmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese di lite compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Luca Biffaro, Primo Referendario, Estensore

Valerio Bello, Primo Referendario

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Luca Biffaro	**Rita Tricarico**

IL SEGRETARIO