

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

16 ottobre 2025 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 72 – Modifica di un accordo quadro durante la sua esecuzione – Valore della modifica inferiore ai valori di cui all’articolo 72, paragrafo 2 – Modifica del modello di remunerazione di un accordo quadro – Modifica sostanziale di un accordo quadro – Alterazione della natura complessiva di un accordo quadro »

Nella causa C-282/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dallo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte amministrativa suprema, Svezia), con decisione del 18 aprile 2024, pervenuta in cancelleria il 23 aprile 2024, nel procedimento

Polismyndigheten

contro

Konkurrensverket,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Polismyndigheten, da M. Ehn e K. Pedersen, advokater;
- per il Konkurrensverket, da M. Andersson Müller e M. Östman, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da M. Kriisa, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da A. Biolan, C. Faroghi, L. Malferrari e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 30 aprile 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti

pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Polismyndigheten (autorità di polizia, Svezia) e il Konkurrensverket (Autorità garante della concorrenza, Svezia), in merito alla domanda di quest'ultimo di infliggere all'autorità di polizia un'ammenda per aver modificato accordi quadro relativi a servizi di carro attrezzi senza aver avviato una nuova procedura di appalto.

Contesto normativo

- 3 I considerando 107 e 109 della direttiva 2014/24 sono così formulati:

«(107) È necessario precisare, tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte (...), le condizioni alle quali le modifiche di un contratto durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di appalto. La nuova procedura d'appalto è necessaria quando sono apportate modifiche sostanziali al contratto iniziale, in particolare all'ambito di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la distribuzione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare elementi essenziali o condizioni del contratto in questione. Ciò si verifica in particolare quando le condizioni modificate avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale.

Le modifiche del contratto comportanti una modifica minore del valore del contratto sino a un determinato valore dovrebbero essere sempre possibili senza richiedere una nuova procedura d'appalto. A tal fine e allo scopo di garantire la certezza giuridica, la presente direttiva dovrebbe prevedere soglie "*de minimis*", al di sotto delle quali non è necessaria una nuova procedura di appalto. Le modifiche contrattuali al di sopra di tali soglie dovrebbero essere possibili senza necessità di una nuova procedura di appalto nella misura in cui soddisfino le pertinenti condizioni previste dalla presente direttiva.

(...)

(109) Le amministrazioni aggiudicatrici si trovano a volte ad affrontare circostanze esterne che non era possibile prevedere quando hanno aggiudicato l'appalto, in particolare quando l'esecuzione dell'appalto copre un periodo lungo. In questo caso è necessaria una certa flessibilità per adattare il contratto a tali circostanze, senza ricorrere a una nuova procedura di appalto. 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, 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. Tuttavia, ciò non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, oppure comporti un cambiamento sostanziale del tipo di appalto poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato».

- 4 L'articolo 72 di tale direttiva così dispone:

«1. I contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva nei casi seguenti:

- a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche od opzioni, nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate. Esse non apportano modifiche o opzioni che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro;

(...)

c) ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- i) la necessità di modifica è determinata da circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non ha potuto prevedere;
- ii) la modifica non altera la natura generale del contratto;
- iii) l'eventuale aumento di prezzo non è superiore al 50% del valore del contratto iniziale o dell'accordo quadro. 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;

(...)

e) se le modifiche, a prescindere dal loro valore, non sono sostanziali ai sensi del paragrafo 4.

(...)

2. Inoltre, e senza ulteriore bisogno di verificare se le condizioni di cui al paragrafo 4, lettere da a) a d), sono rispettate, i contratti possono parimenti essere modificati senza necessità di una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva se il valore della modifica è al di sotto di entrambi i valori seguenti:

- i) le soglie fissate all'articolo 4; e
- ii) il 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura e il 15% del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori.

Tuttavia la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o accordo quadro. In caso di più modifiche successive, il valore è accertato sulla base del valore complessivo netto delle successive modifiche.

(...)

4. Una modifica di un contratto o di un accordo quadro durante il periodo della sua validità è considerata sostanziale ai sensi del paragrafo 1, lettera e), quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso. In ogni caso, fatti salvi i paragrafi 1 e 2, una modifica è considerata sostanziale se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte:

- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;
- b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale o nell'accordo quadro;
- c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto o dell'accordo quadro;
- d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al paragrafo 1, lettera d).

5. Una nuova procedura d'appalto in conformità della presente direttiva è richiesta per modifiche delle disposizioni di un contratto pubblico e di un accordo quadro durante il periodo della sua validità diverse da quelle previste ai paragrafi 1 e 2».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 5 Nel 2020, l'autorità di polizia ha indetto una gara d'appalto per servizi di carro attrezzi, nell'ambito della quale la valutazione delle offerte doveva essere effettuata sulla base del criterio del miglior prezzo proposto. Agli offerenti è stato chiesto di fissare il prezzo per un incarico in cui il punto di prelievo del veicolo si trovava nel raggio di 10 km dal luogo in cui il veicolo doveva essere riconsegnato e, per i trasporti al di fuori di tale raggio, un prezzo aggiuntivo per ogni chilometro restante del tragitto. I documenti di tale gara indicavano che i prezzi dovevano rimanere invariati per tutta la durata del contratto.
- 6 Detta procedura di aggiudicazione è sfociata nella conclusione di due accordi quadro all'inizio del 2021, di cui uno con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB.
- 7 Nel corso del 2021, l'autorità di polizia ha convenuto con i due aggiudicatari interessati di modificare le condizioni di remunerazione previste in questi due accordi quadro, al fine di perequare la distribuzione dei costi tra diversi distretti di polizia senza aumentare il valore contrattuale complessivo di tali accordi quadro. Da un lato, il raggio delle prestazioni per le quali era dovuto unicamente un prezzo fisso è stato aumentato da 10 a 50 chilometri. Dall'altro, i prezzi inizialmente concordati sono stati modificati. Più precisamente, per quanto riguarda la Lidköpings Biltjänst Hyr, il prezzo fisso per prestazione è passato da 0 a 4 500 corone svedesi (SEK) (da EUR 0 a circa EUR 400) e il prezzo per chilometro è passato, per taluni trasporti, da SEK 185 a SEK 28 (da EUR 16,5 a EUR 2,5 circa) e, per altri, da SEK 275 a SEK 55 (da EUR 24,5 a EUR 5 circa). L'autorità di polizia ha concluso che l'applicazione di questo nuovo modello di remunerazione aveva comportato una riduzione marginale della remunerazione totale della Lidköpings Biltjänst Hyr rispetto a quella che sarebbe stata versata conformemente al modello di remunerazione inizialmente previsto.
- 8 L'Autorità garante della concorrenza ha presentato al Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunale amministrativo di Stoccolma, Svezia) una domanda diretta all'irrogazione di un'ammenda all'autorità di polizia per aver modificato gli accordi quadro relativi al servizio di carro attrezzi senza aver avviato una nuova procedura di appalto. Tale giudice ha accolto tale domanda e ha inflitto all'autorità di polizia una sanzione pecuniaria di SEK 1 200 000 (circa EUR 106 650), per il motivo che, se le modifiche di cui trattasi nel procedimento principale fossero state incluse nel bando di gara iniziale, esse avrebbero potuto condurre alla partecipazione di altri offerenti o alla selezione di un'offerta diversa, cosicché tali modifiche dovevano essere considerate sostanziali. Per la stessa ragione, detto giudice ha ritenuto che tali modifiche alterassero la natura complessiva dell'accordo quadro concluso con la Lidköpings Biltjänst Hyr.
- 9 L'autorità di polizia ha impugnato la sentenza dinanzi al Kammarrätten i Stockholm (Corte d'appello amministrativa di Stoccolma, Svezia). Tale giudice ha respinto l'appello, confermando, in sostanza, la motivazione della suddetta sentenza.
- 10 L'autorità di polizia ha proposto impugnazione dinanzi allo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia), giudice del rinvio, sostenendo, in particolare, che il criterio accolto nella sentenza del Kammarrätten i Stockholm (Corte d'appello amministrativa di Stoccolma) non era appropriato per valutare l'esistenza di un'alterazione della natura complessiva dell'accordo quadro concluso con la Lidköpings Biltjänst Hyr.
- 11 Il giudice del rinvio constata che, secondo il calcolo effettuato dall'autorità di polizia, il valore delle modifiche apportate a tale accordo quadro è inferiore ai valori previsti all'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24. Sarebbe pertanto necessario stabilire se si possa ritenere che tali modifiche abbiano alterato la natura complessiva di detto accordo quadro.
- 12 Secondo tale giudice, sebbene nella giurisprudenza della Corte figurino precisazioni quanto alla nozione di «modifica sostanziale» di un appalto, quest'ultima non avrebbe ancora esaminato il regime delle modifiche di minor valore previsto da tale articolo 72, paragrafo 2, il quale non trova la sua origine in tale giurisprudenza, e non si sarebbe, in particolare, pronunciata sulla nozione di alterazione della natura complessiva di un appalto.

- 13 In tali circostanze, lo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se una modifica nello schema remunerativo di un accordo quadro, oggetto di aggiudicazione iniziale in base al criterio del miglior prezzo, mediante la quale l'equilibrio tra i prezzi fissi e variabili subisce una variazione e i livelli di prezzo sono adeguati in una misura tale che il valore totale del contratto subisce cambiamenti per un livello solo marginale, implichi che la natura complessiva dell'accordo quadro venga alterata ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva [2014/24]».

Sulla questione pregiudiziale

- 14 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che la modifica del metodo di remunerazione previsto in un accordo quadro attribuito sulla base del criterio del prezzo più basso, che modifica l'importanza relativa della tariffazione fissa e della tariffazione variabile adeguando i livelli di prezzo in modo tale che il valore totale di tale accordo quadro subisca una modifica soltanto marginale, debba essere considerata come un'alterazione della natura complessiva di detto accordo quadro, ai sensi di tale disposizione.
- 15 L'articolo 72, paragrafo 5, della direttiva 2014/24 prevede che una nuova procedura d'appalto è richiesta per modifiche delle disposizioni di un accordo quadro durante il periodo della sua validità diverse da quelle previste all'articolo 72, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva.
- 16 L'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 elenca cinque casi in cui gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura di appalto. In particolare, l'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva consente una siffatta modifica qualora essa, a prescindere dal suo valore, non sia sostanziale, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 4, di detta direttiva.
- 17 L'articolo 72, paragrafo 2, della medesima direttiva dispone che, senza ulteriore bisogno di verificare se le condizioni previste all'articolo 72, paragrafo 4, lettere da a) a d), di quest'ultima siano rispettate, gli accordi quadro possono parimenti essere modificati senza necessità di una nuova procedura d'appalto se il valore della modifica è al di sotto di entrambi i valori definiti in tale articolo 72, paragrafo 2, punti i) e ii). Detto articolo 72, paragrafo 2, precisa tuttavia, al secondo comma, che una siffatta modifica non può alterare la natura complessiva dell'accordo quadro di cui si tratta.
- 18 Al fine di determinare la portata della nozione di alterazione della natura complessiva di un accordo quadro, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, occorre, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, interpretare tale disposizione tenendo conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 1° agosto 2025, Tradeinn Retail Services, C-76/24, EU:C:2025:593, punto 25).
- 19 Per quanto riguarda, in primo luogo, la formulazione dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, occorre, da un lato, sottolineare che esso non contiene una definizione della nozione di alterazione della natura complessiva di un accordo quadro.
- 20 Pertanto, e poiché nessun'altra disposizione di tale direttiva contiene una siffatta definizione, occorre determinare il significato e la portata di tale espressione conformemente al suo significato abituale nel linguaggio corrente (v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2020, AFMB e a., C-610/18, EU:C:2020:565, punto 52, nonché del 19 giugno 2025, CeramTec, C-17/24, EU:C:2025:455, punto 53).
- 21 Orbene, i termini «natura complessiva», considerati nel loro significato abituale, tendono a indicare che il legislatore dell'Unione ha inteso riferirsi esclusivamente a modifiche degli accordi quadro di portata tale da condurre a trasformare l'appalto o l'accordo quadro nel suo insieme.
- 22 Dall'altro lato, l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 precisa che tale disposizione si applica «senza ulteriore bisogno di verificare se le condizioni di cui al paragrafo 4, lettere da a) a d) sono rispettate».

- 23 A questo proposito, occorre rilevare che una modifica che soddisfi una di tali condizioni, conformemente all'articolo 72, paragrafo 4, di tale direttiva, deve essere considerata di carattere sostanziale. Pertanto, l'aggiunta, all'articolo 72, paragrafo 2, di detta direttiva, della precisazione di cui al punto precedente indica che il legislatore dell'Unione aveva ritenuto che la questione se una modifica di un accordo quadro sia o meno sostanziale non sia decisiva al fine di determinare se tale modifica alteri la «natura complessiva» di detto accordo quadro ai sensi del secondo comma di quest'ultima disposizione.
- 24 In particolare, dato che l'articolo 72, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 riguarda specificamente le modifiche che introducono condizioni che, se fossero state incluse nella procedura iniziale di appalto, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata o avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione, la circostanza che una modifica introduca siffatte condizioni in un accordo quadro non può logicamente ostare, in quanto tale, a che tale modifica sia effettuata sulla base dell'articolo 72, paragrafo 2, di tale direttiva.
- 25 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto in cui si inserisce l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, occorre rilevare che dall'articolo 72, paragrafo 5, di tale direttiva risulta che detto articolo 72, paragrafo 2, costituisce una deroga al principio secondo cui un accordo quadro non deve subire modifiche senza seguire una nuova procedura di appalto, cosicché la facoltà di modifica enunciata da detto articolo 72, paragrafo 2, deve essere interpretata restrittivamente [v., per analogia, sentenze del 4 giugno 2009, Commissione/Grecia, C-250/07, EU:C:2009:338, punto 35, nonché del 28 ottobre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punto 120].
- 26 Ciò premesso, in primo luogo, è vero che il primo comma del considerando 107 della direttiva 2014/24 enuncia che la nuova procedura d'appalto è necessaria quando sono apportate modifiche sostanziali al contratto iniziale, in particolare quando le modifiche in questione avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale.
- 27 Il legislatore dell'Unione ha così fatto implicitamente riferimento a una soluzione sancita dalla giurisprudenza della Corte relativa a situazioni anteriori all'applicazione della direttiva 2014/24, da cui risultava che l'amministrazione aggiudicatrice non poteva apportare alle disposizioni di un appalto modifiche tali da implicare che le disposizioni in parola presentassero caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle dell'appalto iniziale e che ciò sarebbe avvenuto in particolare qualora le modifiche previste fossero state tali da mettere in discussione l'aggiudicazione dell'appalto, nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura di aggiudicazione originaria, sarebbe stata accettata un'altra offerta oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi (v., in tal senso, sentenze del 19 giugno 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punti 34 e 35, nonché del 7 settembre 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punto 28).
- 28 Tuttavia, sebbene dal primo comma del considerando 107 della direttiva 2014/24 emerga che il legislatore dell'Unione ha inteso tener conto della giurisprudenza della Corte, da ciò non risulta che esso abbia avuto l'intenzione di codificare sistematicamente tale giurisprudenza.
- 29 Orbene, il secondo comma di tale considerando attenua l'indicazione menzionata al primo comma di quest'ultimo, ricordata al punto 26 della presente sentenza, precisando che le «modifiche del contratto comportanti una modifica minore del valore del contratto sino a un determinato valore dovrebbero essere sempre possibili senza richiedere una nuova procedura d'appalto».
- 30 Il legislatore dell'Unione ha così manifestato la sua volontà di sancire un'ampia possibilità di apportare, in modo semplificato, modifiche che normalmente richiederebbero il ricorso a una siffatta nuova procedura, purché tali modifiche restino al di sotto di determinate soglie di valore, mentre tale possibilità non risultava dalla giurisprudenza della Corte relativa a situazioni anteriori all'applicazione della direttiva 2014/24.
- 31 In secondo luogo, il considerando 109 di tale direttiva, che riguarda le modifiche disciplinate dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera c), di quest'ultima, le quali sono subordinate all'obbligo di non alterare la natura complessiva dell'appalto o dell'accordo quadro in questione, cita come esempio di

modifiche che «comport[ano] una variazione della natura generale dell'appalto», la sostituzione di lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, nonché il cambiamento sostanziale del tipo di appalto di cui si tratta.

- 32 A tale riguardo, occorre rilevare che, sebbene gli esempi così citati dal legislatore dell'Unione siano privi di carattere esaustivo, resta il fatto che essi si riferiscono esclusivamente a modifiche che trasformano l'appalto in questione, la cui portata supera così quella delle modifiche sostanziali di cui all'articolo 72, paragrafo 4, della direttiva 2014/24.
- 33 Inoltre, sebbene il considerando 109 di tale direttiva presenti tali esempi come casi in cui la modifica in discussione sia tale da far presumere un'influenza ipotetica sul risultato dell'appalto di cui si tratta, non se ne può dedurre che qualsiasi modifica avente un tale effetto debba essere considerata come comportante un'alterazione della natura generale di tale appalto.
- 34 In terzo luogo, dal confronto tra i paragrafi 1, 2 e 4 dell'articolo 72 della direttiva 2014/24 risulta che il legislatore dell'Unione ha scelto di utilizzare espressioni distinte per riferirsi, da un lato, alle modifiche che alterano la natura complessiva di un accordo quadro e, dall'altro, alle modifiche sostanziali di quest'ultimo.
- 35 Del resto, alla luce della struttura dell'articolo 72 della direttiva 2014/24, un'interpretazione di tale disposizione che assimilasse le nozioni di modifiche sostanziali e di modifiche che alterano la natura complessiva di un appalto o di un accordo quadro priverebbe di qualsiasi effetto utile l'articolo 72, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché paragrafo 2, di tale direttiva.
- 36 Infatti, da un lato, dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2014/24 risulta che qualsiasi modifica non sostanziale, a prescindere dal suo valore, può essere effettuata senza che sia necessario condurre una nuova procedura di appalto. Dall'altro lato, dalla formulazione stessa del paragrafo 1, lettere a) e c), nonché del paragrafo 2 dell'articolo 72 di tale direttiva risulta che queste ultime disposizioni non sono applicabili a modifiche che alterano la natura complessiva dell'appalto o dell'accordo quadro di cui si tratta. Pertanto, se quest'ultimo requisito dovesse essere inteso nel senso che implica che l'applicazione di queste ultime disposizioni consenta solo l'adozione di modifiche prive di carattere sostanziale, le stesse disposizioni consentirebbero esclusivamente modifiche di appalti o di accordi quadro che potrebbero, in ogni caso, essere effettuate ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), di detta direttiva.
- 37 Una siffatta interpretazione sarebbe tanto meno coerente con la struttura dell'articolo 72 della medesima direttiva in quanto il paragrafo 1, lettere a) e c), nonché il paragrafo 2 di detto articolo 72 di quest'ultima enunciano, ciascuno, condizioni specifiche che si aggiungono all'alterazione della natura complessiva dell'appalto o dell'accordo quadro di cui si tratta, le quali sarebbero prive di qualsiasi utilità se tale interpretazione fosse accolta.
- 38 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli obiettivi della direttiva 2014/24, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 72 di tale direttiva, disciplinando le condizioni alle quali gli appalti o gli accordi quadro in corso possono essere modificati, mira a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, introducendo al contempo una certa flessibilità nell'applicazione delle norme che disciplinano gli appalti e gli accordi quadro, al fine di consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di rispondere in modo pragmatico alle situazioni cui sono confrontate nel corso dell'esecuzione degli appalti e degli accordi quadro (v., in tal senso, sentenze del 3 febbraio 2022, *Advania Sverige e Kammarkollegiet*, C-461/20, EU:C:2022:72, punti 32 e 37, nonché del 7 dicembre 2023, *Obshtina Razgrad*, C-441/22 e C-443/22, EU:C:2023:970, punto 61).
- 39 Risulta peraltro dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici, del 20 dicembre 2011 [COM(2011) 896 definitivo], che ha portato all'adozione della direttiva 2014/24, che l'adozione delle norme ora enunciate all'articolo 72 di quest'ultima mirava, in particolare, ad autorizzare l'attuazione di «una soluzione pratica per affrontare circostanze impreviste che richiedono l'adattamento di un contratto d'appalto pubblico durante il suo periodo di validità».
- 40 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 28 delle sue conclusioni, le fattispecie menzionate all'articolo 72, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché paragrafo 2, della direttiva 2014/24 sono

caratterizzate dal fatto che esse riguardano ipotesi particolari, in cui la modifica prevista può incidere in misura minore sul rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, cosicché a queste ultime può essere applicato un regime che presenti una maggiore flessibilità.

- 41 Da tali considerazioni risulta che la nozione di alterazione della natura complessiva di un accordo quadro è distinta da quella di modifica sostanziale di quest'ultimo e che tale prima nozione riguarda solo le modifiche sostanziali più importanti, che implicano un cambiamento sostanziale dell'oggetto dell'accordo quadro o del tipo di accordo quadro di cui si tratta o ancora un'alterazione sostanziale dell'equilibrio di quest'ultimo, di modo che esse possono essere considerate di portata tale da condurre a trasformare l'accordo quadro nel suo insieme.
- 42 Ne consegue che la mera circostanza che una modifica sarebbe stata tale da influire sul risultato della procedura iniziale di aggiudicazione dell'accordo quadro di cui si tratta, se fosse stata prevista nei documenti disciplinanti tale procedura, circostanza che corrisponde alla condizione enunciata all'articolo 72, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24, non può, di per sé, essere sufficiente a dimostrare che tale modifica alteri la natura complessiva di detto accordo quadro.
- 43 Per quanto riguarda più specificamente una modifica del metodo di remunerazione di un accordo quadro, occorre sottolineare che l'articolo 72, paragrafo 1, lettere a) e c), della direttiva 2014/24 prevede esplicitamente la possibilità di procedere a una modifica del prezzo di un appalto o di un accordo quadro, purché tale modifica non alteri la natura generale dell'appalto o dell'accordo quadro interessato.
- 44 Pertanto, poiché tali disposizioni escludono espressamente le modifiche di prezzo che comportano un'alterazione della natura generale dell'appalto o dell'accordo quadro di cui si tratta, ritenere che una modifica limitata del prezzo di un appalto o di un accordo quadro costituisca, in ogni caso, un'alterazione del genere priverebbe di qualsiasi effetto i meccanismi di adeguamento di tale prezzo esplicitamente sanciti, alle suddette disposizioni, dal legislatore dell'Unione.
- 45 Peraltro, sebbene l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 non faccia esplicito riferimento alla possibilità di modificare il prezzo di un appalto o di un accordo quadro, tale disposizione consente solo modifiche di un valore ristretto, il che consente di limitare gli effetti di una modifica di tale prezzo sull'equilibrio dell'accordo quadro di cui si tratta.
- 46 Orbene, una modifica del metodo di remunerazione di un accordo quadro che comporti una modifica marginale del valore totale di tale accordo quadro non può, in ogni caso, comportare un cambiamento sostanziale dell'oggetto di detto accordo quadro o, in linea di principio, del tipo di accordo quadro di cui si tratta.
- 47 Per contro, non si può del tutto escludere che, in circostanze eccezionali, una modifica del metodo di remunerazione che comporti una modifica marginale del valore totale di un accordo quadro, al pari di una modifica drastica dell'importanza relativa della tariffazione fissa e della tariffazione variabile, possa condurre a un'alterazione sostanziale dell'equilibrio di tale accordo quadro e quindi a un'alterazione della natura complessiva di detto accordo quadro.
- 48 Ciò si verificherà qualora la revisione del metodo di remunerazione dell'accordo quadro di cui si tratta implichi uno sconvolgimento dell'economia di quest'ultimo che porti a porre l'aggiudicatario o gli aggiudicatari di tale accordo quadro in una situazione nettamente più favorevole di quella che sarebbe risultata dall'applicazione del metodo di remunerazione convenuto inizialmente, circostanza che spetterà al giudice del rinvio verificare nel procedimento principale, prendendo in considerazione tutte le circostanze pertinenti.
- 49 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che la modifica del metodo di remunerazione previsto in un accordo quadro attribuito sulla base del criterio del prezzo più basso, che cambia l'importanza relativa della tariffazione fissa e della tariffazione variabile adeguando i livelli di prezzo in modo tale che il valore totale di tale accordo quadro subisca una modifica soltanto marginale, non deve essere considerata come un'alterazione della natura complessiva di detto accordo quadro, ai sensi di tale disposizione, salvo il caso in cui la modifica del

metodo di remunerazione del medesimo accordo quadro comporti un'alterazione sostanziale del suo equilibrio.

Sulle spese

50 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

L'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE,

dev'essere interpretato nel senso che:

la modifica del metodo di remunerazione previsto in un accordo quadro attribuito sulla base del criterio del prezzo più basso, che cambia l'importanza relativa della tariffazione fissa e della tariffazione variabile adeguando i livelli di prezzo in modo tale che il valore totale di tale accordo quadro subisca una modifica soltanto marginale, non deve essere considerata come un'alterazione della natura complessiva di detto accordo quadro, ai sensi di tale disposizione, salvo il caso in cui la modifica del metodo di remunerazione del medesimo accordo quadro comporti un'alterazione sostanziale del suo equilibrio.

Firme

* [Lingua processuale: lo svedese.](#)