

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate il 30 aprile 2025 ([1](#))

**Causa C-282/24**

**Polismyndigheten  
contro  
Konkurrensverket**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia)]

« Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 72, paragrafo 2 – Modifica di contratti durante il periodo di validità – Modifica del modello remunerativo di un accordo quadro che comporta una variazione minore del valore del medesimo – Modifica che implica un'alterazione della natura complessiva di tale accordo quadro »

### **Introduzione**

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE ([2](#)), il quale prevede, in sostanza, la possibilità di apportare modifiche di valore limitato ad un contratto pubblico o ad un accordo quadro senza necessità di una nuova procedura di appalto, a condizione che tali modifiche non alterino la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro.

2. Il procedimento principale riguarda taluni accordi quadro conclusi tra il Polismyndigheten (autorità di polizia, Svezia) e due prestatori al fine di garantire il servizio di carro attrezzi. Tali accordi quadro, valutati sulla base del criterio del miglior prezzo, sono stati inizialmente aggiudicati fondandosi su un prezzo fisso per quanto riguarda le prestazioni per le quali il punto di prelievo del veicolo si trova nel raggio di 10 km dal luogo in cui tale veicolo deve essere riconsegnato, e su un prezzo supplementare per km per i trasporti al di fuori di tale raggio. Successivamente, l'amministrazione aggiudicatrice ha convenuto con gli aggiudicatari la modifica delle condizioni remunerative di detti accordi quadro, senza aumentare il valore contrattuale complessivo, elevando il raggio per il quale la remunerazione è meramente forfettaria da 10 a 50 km, nonché il livello dei prezzi.

3. In tale contesto, la Corte è chiamata ad esaminare se siffatte modifiche abbiano come effetto quello di alterare la natura complessiva dell'accordo quadro ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 e, pertanto, di far scattare l'obbligo di avviare una nuova procedura di appalto.

## Contesto normativo

### *Diritto dell'Unione*

4. I considerando 1, 107 e 109 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(1) L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato [FUE] e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. Tuttavia, per gli appalti pubblici con valore superiore a una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni per coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico e che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza.

(...)

(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».

5. L'articolo 72 di tale direttiva, intitolato «Modifica di contratti durante il periodo di validità», così recita:

«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;

(...)

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».

## *Diritto svedese*

6. L'articolo 8 della lag (2016:1145) om offentlig upphandling (legge n. 1145 del 2016 sugli appalti pubblici), figurante al capo 17 di tale legge, stabilisce che un contratto o un accordo quadro possono essere modificati senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione se la modifica viene effettuata sulla base di una delle disposizioni di cui agli articoli da 9 a 14 di detta legge.

7. L'articolo 9, primo comma, della stessa legge, prevede che un contratto o un accordo quadro possano essere modificati senza ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione se la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro non subisce variazioni e se l'aumento o la diminuzione del valore del contratto o dell'accordo quadro è inferiore, da un lato, alla soglia prescritta e, dall'altro, al 10% del valore del contratto o dell'accordo quadro, nel caso di un appalto di beni o servizi.

8. L'articolo 14, primo comma, della legge del 2016 sugli appalti pubblici, stabilisce che un contratto o un accordo quadro possono essere modificati senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione, anche se la modifica non è coperta dalle disposizioni di cui agli articoli da 9 a 13 della stessa, a condizione che la modifica non sia sostanziale. Il secondo comma, punto 1, di tale articolo, precisa che una modifica deve essere considerata sostanziale, in particolare, se introduce nuove condizioni che, se fossero state incluse nell'appalto iniziale, avrebbero prodotto l'effetto che altri candidati sarebbero stati invitati a presentare offerte, nella valutazione sarebbero state incluse altre offerte oppure alla procedura di aggiudicazione avrebbero partecipato ulteriori fornitori.

### **Fatti, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte**

9. 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. Gli offerenti dovevano dunque indicare un prezzo fisso per le prestazioni per le quali il punto di prelievo del veicolo si trovava nel raggio di 10 km dal luogo in cui il veicolo doveva essere riconsegnato, e un prezzo supplementare per km per i trasporti al di fuori di tale raggio. Tali prezzi dovevano restare invariati per tutta la durata di tale contratto di appalto.

10. Tale gara è sfociata nella conclusione, all'inizio del 2021, di due accordi quadro (in prosieguo: gli «accordi quadro controversi»), le cui condizioni remunerative venivano modificate, nel corso dello stesso anno, da un accordo concluso fra l'autorità di polizia e due fornitori. Al fine di perequare la distribuzione dei costi tra diversi distretti di polizia senza aumentare il valore contrattuale globale di tali accordi quadro, da un lato, il raggio delle prestazioni per le quali era dovuto unicamente un prezzo fisso veniva aumentato, passando da 10 a 50 km, e, dall'altro, i prezzi fissi e per km venivano modificati (in prosieguo: le «modifiche controverse») (3).

11. A seguito di una domanda formulata dal Konkurrensverket (Autorità garante della concorrenza, Svezia), il Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunale amministrativo di Stoccolma, Svezia) ha inflitto un'ammenda pari a SEK 1 200 000 (circa EUR 120 000) all'autorità di polizia per avere modificato gli accordi quadro controversi senza avere avviato una nuova procedura di appalto (4). A seguito del rigetto del suo appello interposto dinanzi al Kammarrätten i Stockholm (Corte d'appello amministrativa di Stoccolma, Svezia), tale autorità ha proposto un ricorso dinanzi all'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia), giudice del rinvio. In tale contesto, quest'ultimo giudice nutre, in sostanza, dei dubbi circa l'interpretazione dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, concernenti, più specificamente, la nozione di «alterazione della natura complessiva dell'accordo quadro» ai sensi di tale disposizione.

12. In tali circostanze, l'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se una modifica nel modello remunerativo di un accordo quadro, oggetto di aggiudicazione iniziale in base al criterio del miglior prezzo proposto, 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».

13. L'autorità di polizia, l'autorità garante della concorrenza, i governi ceco ed estone, nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

## Analisi

14. Con la sua unica questione pregiudiziale, il giudice del rinvio interpella la Corte sull'interpretazione dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, il quale prevede la possibilità di apportare modifiche di valore limitato ad un accordo quadro, senza che sia necessaria una nuova procedura di appalto.

15. In via preliminare, osservo che l'articolo 72 di tale direttiva enuncia che i contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto in una delle sei fattispecie definite in tale disposizione (5), ossia, in sostanza, in presenza di:

- modifiche previste nei documenti di gara iniziali, a condizione che non alterino la natura generale del contratto [paragrafo 1, lettera a)];
- attività (lavori, servizi o forniture) supplementari necessarie, fatto salvo il rispetto di talune condizioni [paragrafo 1, lettera b)];
- modifiche divenute necessarie a causa di circostanze imprevedibili, le quali comportino un aumento non superiore al 50% del valore dell'accordo quadro iniziale, a condizione che esse non alterino la natura generale del contratto [paragrafo 1, lettera c)];
- taluni casi di mutamento di contraente [paragrafo 1, lettera d)];
- modifiche non sostanziali [paragrafo 1, lettera e), paragrafo 4, nonché considerando 107] (6);
- modifiche *de minimis* (7), a condizione che esse non alterino la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro (paragrafo 2).

16. Fra tali fattispecie, le ultime due menzionate risultano rilevanti per quanto riguarda la presente causa. Infatti, dal momento che il valore delle modifiche controverse è inferiore, nel caso di uno dei due accordi quadro controversi, alle soglie *de minimis* previste all'articolo 72, paragrafo 2, primo comma, i) e ii), della direttiva 2014/24 (8), incombe al giudice del rinvio verificare se tali modifiche non alterino la natura complessiva di tale accordo quadro, in conformità al secondo comma di tale disposizione. Al riguardo, tale giudice afferma che, pur se la Corte ha fornito talune precisazioni per quanto attiene alla nozione di «modifica sostanziale» di un contratto, contenuta al paragrafo 1, lettera e), di detta disposizione e definita al paragrafo 4 della stessa, essa non si è ancora pronunciata sulla nozione di «alterazione della natura complessiva» del contratto (prevista al paragrafo 2, secondo comma, della stessa disposizione) (9).

17. Stanti le suesposte osservazioni preliminari, apporterò, nei paragrafi seguenti, talune precisazioni quanto all'interpretazione da dare alla nozione di «alterazione della natura complessiva» di un contratto pubblico ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/24, in particolare alla luce di quella di «modifica sostanziale» di un contratto pubblico ai sensi del paragrafo 4 di tale disposizione, prima di fornire al giudice del rinvio indicazioni relative alla natura delle modifiche controverse.

### ***Sulle nozioni di «alterazione della natura complessiva» e di «modifica sostanziale» di un contratto pubblico ai sensi dell'articolo 72 della direttiva 2014/24***

18. Per quanto riguarda l'interpretazione delle nozioni di «alterazione della natura complessiva» e di «modifica sostanziale» di un contratto pubblico ai sensi dell'articolo 72 della direttiva 2014/24, le posizioni difese dalle parti nel procedimento principale e dagli intervenienti divergono. Infatti, mentre

l'autorità di polizia nonché i governi ceco ed estone fanno valere, in sostanza, che una modifica sostanziale di un accordo quadro non costituisce necessariamente un'alterazione della natura complessiva dello stesso, l'autorità garante della concorrenza e la Commissione sostengono, essenzialmente, che le due nozioni sono equivalenti (10).

19. In tale contesto, esaminerò la portata delle disposizioni rilevanti tenendo conto, secondo costante giurisprudenza della Corte, tanto dei termini delle disposizioni stesse quanto del loro contesto nonché degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte e, eventualmente, della genesi di tale normativa (11).

20. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'*interpretazione letterale* delle due summenzionate nozioni, rilevo, anzitutto, che, a differenza di quella di «modifica sostanziale», la cui definizione figura all'articolo 72, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, quella di «alterazione della natura complessiva» del contratto non è definita nell'ambito di tale direttiva, fermo restando che il testo dell'articolo 72 della stessa non costituisce peraltro, a tal riguardo, un modello di chiarezza.

21. Ciò premesso, osservo, anzitutto, che il considerando 109 di detta direttiva fornisce due esempi di «modifica [che] comporti una variazione della natura generale dell'appalto», espressione che corrisponde, in sostanza, alla nozione di «alterazione della natura complessiva» del contratto. Si tratta, da un lato, del caso in cui i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto siano sostituiti con qualcosa di diverso, e, dall'altro, del caso in cui ricorra un cambiamento sostanziale del tipo di appalto, «poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato», secondo i termini impiegati in tale considerando. Dal momento che quest'ultima espressione corrisponde, essenzialmente, alla fattispecie delle modifiche sostanziali di cui all'articolo 72, paragrafo 4, lettera a), della stessa direttiva (12), ciò implica, a mio avviso, che talune alterazioni della natura complessiva del contratto costituiscono parimenti modifiche sostanziali del contratto.

22. Inoltre, l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, si applica, come risulta dal suo testo, «senza ulteriore bisogno di verificare se le condizioni di cui al paragrafo 4, lettere da a) a d)» di tale disposizione (relative alle modifiche sostanziali) sono rispettate (13), il che consente di applicare detta disposizione indipendentemente dalla questione se le modifiche da essa autorizzate rientrino tutte nella nozione di «modifiche sostanziali» enunciata al paragrafo 1 della stessa disposizione.

23. Infine, attenendoci al significato abituale nel linguaggio corrente delle due espressioni esaminate, mi sembra piuttosto evidente che la nozione di «alterazione della natura complessiva» del contratto implichi modifiche che vanno oltre le semplici modifiche sostanziali (14).

24. Tali considerazioni mi portano pertanto a concludere che, da un punto di vista meramente letterale, la nozione di «alterazione della natura complessiva» del contratto costituisca una sorta di «sottocategoria», la quale include le fattispecie più gravi di modifiche sostanziali (15), senza tuttavia esaurire tutte le fattispecie rientranti in tale categoria (16).

25. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la *genesì* e il *contesto* dell'articolo 72 della direttiva 2014/24, ricordo che tale disposizione, la quale codifica la giurisprudenza anteriore della Corte, prima dell'entrata in vigore di tale direttiva (17), è intesa ad individuare le modifiche dei contratti durante il periodo di validità consentite senza necessità di una nuova procedura d'appalto (18). Alcune di queste modifiche sono autorizzate nella misura in cui non comportino un'alterazione della natura complessiva del contratto. È questo il caso delle tre fattispecie di cui al paragrafo 1, lettera a) e c), nonché al paragrafo 2 di detta disposizione, che consentono siffatte modifiche a condizione che, nella prima ipotesi, esse siano previste nei documenti di gara; nella seconda ipotesi, che siano determinate da circostanze imprevedibili e non comportino un aumento del prezzo superiore al 50% del valore del contratto o dell'accordo quadro iniziale oppure, nella terza ipotesi, che la soglia *de minimis* sia rispettata.

26. Mi sembra dunque che, nelle tre fattispecie illustrate al paragrafo precedente delle presenti conclusioni, la stessa disposizione riguardi non le «modifiche sostanziali» tout court, bensì unicamente quelle che danno luogo ad un'«alterazione della natura complessiva» del contratto (19). Peraltro, se le due nozioni in questione dovessero essere interpretate in maniera identica, l'eccezione *de minimis* figurante all'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, verrebbe privata del suo effetto utile (20).

27. Ne consegue che tali fattispecie consentono di effettuare talune modifiche sostanziali senza dover procedere ad una nuova procedura di appalto, ad eccezione delle modifiche più significative, le quali comporterebbero alterazioni della natura complessiva del contratto (21).

28. Per quanto riguarda, in terzo ed ultimo luogo, gli *obiettivi* perseguiti dall'articolo 72 della direttiva 2014/24, ricordo che, come si evince dalla giurisprudenza della Corte, tale disposizione mira, in sostanza, a garantire il rispetto dei principi di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento degli offerenti, evitando che l'amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario apportino alle disposizioni di tale appalto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale, nell'obiettivo più generale delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, consistente nell'assicurare la libera circolazione dei servizi e l'apertura dei mercati ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri (22). A tal riguardo, mi sembra che le situazioni menzionate al paragrafo 25 delle presenti conclusioni, nelle quali detta disposizione consente di effettuare talune modifiche sostanziali senza necessità di procedere ad una nuova procedura di appalto, siano giustificate dal fatto che tali modifiche, meno significative, possono compromettere in misura minore il rispetto dei principi di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento degli offerenti (23).

29. Ne consegue che, anche alla luce degli obiettivi perseguiti dall'articolo 72 della direttiva 2014/24, le due nozioni analizzate non possono essere considerate come equivalenti e, in particolare, che la nozione di «alterazioni della natura complessiva» del contratto, pur essendo inclusa in quella di «modifiche sostanziali», si limita alle modifiche sostanziali più significative (24).

30. In conclusione, ritengo che l'eccezione *de minimis* prevista all'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, sia applicabile allorché le modifiche apportate al contratto, benché sostanziali, non comportino un'alterazione della natura complessiva del contratto (25). Ciò detto, esaminerò, nei paragrafi seguenti, le modifiche controverse alla luce di quest'ultima nozione.

### ***Sulla natura delle modifiche controverse***

31. Secondo il giudice del rinvio, le modifiche controverse, le quali non erano prevedibili sulla base delle informazioni contenute nei documenti di gara iniziali, sono inferiori alla soglia *de minimis* fissata all'articolo 72, paragrafo 2, primo comma, i) e ii), della direttiva 2014/24 (26). Occorre pertanto verificare se tali modifiche costituiscano «alterazioni della natura complessiva del contratto» ai sensi di tale disposizione.

32. Benché spetti al giudice del rinvio pronunciarsi definitivamente su tale aspetto, procedendo ad una valutazione dei fatti del procedimento principale, incombe alla Corte fornire al medesimo indicazioni utili al riguardo.

33. In primo luogo, come ho già osservato (27), le modifiche controverse non comportano alterazioni della natura complessiva del contratto per il solo fatto di essere eventualmente qualificate come «modifiche sostanziali» (28).

34. In secondo luogo, come indicato al paragrafo 21 delle presenti conclusioni, dal considerando 109 della direttiva 2014/24 risulta che la nozione di «alterazioni della natura complessiva» del contratto include, segnatamente, modifiche dell'oggetto o del tipo di appalto (29).

35. A tal riguardo, una modifica del prezzo non mi sembra, in linea di principio, inclusa in tale nozione, nella misura in cui le tre disposizioni che la menzionano o specificano che il valore monetario delle modifiche non è rilevante (30), o fissano esse stesse soglie per l'applicazione dell'eccezione (31). Ciò detto, in quest'ambito, mi limiterò a rilevare che, da un lato, le modifiche controverse non costituiscono una mera modifica della remunerazione del servizio oggetto degli accordi quadro controversi. Infatti, la modifica sostanziale del raggio nel quale si applica il prezzo fisso (passato da 10 a 50 km) e l'aumento significativo di tale prezzo fisso (passato da SEK 0 a 4 500, circa EUR 450) hanno profondamente modificato la struttura della remunerazione, comportando, in sostanza, il passaggio ad un sistema remunerativo fondato principalmente non più su un prezzo variabile, bensì su un prezzo fisso. Dall'altro, come rilevato dal giudice del rinvio, tali modifiche hanno cionondimeno

comportato, in relazione ad uno dei prestatori, una diminuzione marginale del valore totale dell'appalto (32).

36. In conclusione, ritengo che l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, debba essere interpretato nel senso che una modifica del modello remunerativo previsto in un accordo quadro aggiudicato inizialmente sulla base del criterio del miglior prezzo proposto, 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, può implicare l'alterazione della natura complessiva dell'accordo quadro solo qualora tale modifica possa comportare modifiche dell'oggetto o del tipo di contratto, indipendentemente dalla questione se una siffatta modifica sia coperta dalla nozione più ampia di «modifiche sostanziali» prevista all'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), e paragrafo 4, di tale direttiva.

## Conclusioni

37. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale sollevata dall'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia):

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,

deve essere interpretata nel senso che:

una modifica del modello remunerativo previsto in un accordo quadro aggiudicato inizialmente sulla base del criterio del miglior prezzo proposto, 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, può implicare l'alterazione della natura complessiva dell'accordo quadro solo qualora tale modifica possa comportare modifiche dell'oggetto o del tipo di contratto, indipendentemente dalla questione se una siffatta modifica sia coperta dalla nozione più ampia di «modifiche sostanziali» prevista all'articolo 72, paragrafo 1, lettera e), e paragrafo 4, di tale direttiva.

---

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

---

<sup>2</sup> Direttiva 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).

---

<sup>3</sup> Il giudice del rinvio precisa, al riguardo, che, nel caso di uno degli aggiudicatari, ossia la società Lidköpings Biltjänst Hyr AB, il prezzo fisso per incarico è passato da 0 a 4 500 corone svedesi (SEK) (circa EUR 450) e il prezzo per km da SEK 185 (circa EUR 18,50) a SEK 28 (circa EUR 2,80) per taluni trasporti, nonché da SEK 275 (circa EUR 27,50) a SEK 55 (circa EUR 5,50) per gli altri tipi di trasporto. Tali modifiche avrebbero comportato una riduzione marginale della remunerazione totale rispetto a quella che sarebbe stata versata in base alle condizioni iniziali.

---

<sup>4</sup> Tale giudice ha ritenuto che le modifiche fossero «sostanziali» per il fatto che, se fossero state incluse nella gara originaria, avrebbero potuto comportare la partecipazione di altri offerenti o la selezione di un'altra offerta e che, per lo stesso motivo, tali modifiche cambiassero la natura complessiva degli accordi quadro interessati.

---

<sup>5</sup> Detta disposizione non ha equivalenti nelle precedenti direttive relative all'aggiudicazione di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi. Prima dell'entrata in vigore della direttiva 2014/24, la Corte aveva dichiarato che, al fine di assicurare la trasparenza delle procedure e la parità di trattamento degli offerenti, modifiche apportate alle disposizioni di un appalto pubblico in corso di validità costituiscono una nuova

aggiudicazione di appalto quando presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale e siano, di conseguenza, atte a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale appalto (v. sentenza del 19 giugno 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata). La stessa disposizione, come emerge dal testo dei suoi paragrafi 1 e 5, ha introdotto un *numerus clausus* di eccezioni al principio secondo il quale è richiesta una nuova procedura d'appalto per modifiche delle disposizioni di un contratto pubblico e di un accordo quadro. V., segnatamente, Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», in Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (a cura di), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pagg. 779 e 780.

---

**6** Più precisamente, la definizione della nozione di «modifica sostanziale» prevista all'articolo 72, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, fa riferimento alle modifiche che «non muta[no] sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso», e menziona «[i]n ogni caso», «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» [lettera a)]. Il considerando 107 di tale direttiva impiega, a titolo di esempio, l'espressione «condizioni [che] avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale».

---

**7** Ossia, modifiche il cui valore non supera la soglia prevista per l'applicazione della direttiva 2014/24 ed è inferiore al 10% del valore iniziale del contratto nel caso dei contratti di servizi.

---

**8** Quantomeno nel caso dell'accordo quadro concluso tra la Lidköpings Biltjänst Hyr e l'autorità di polizia, il quale è l'unico in relazione al quale il giudice del rinvio fornisce tale precisazione.

---

**9** Le stesse nozioni sono state introdotte all'articolo 43 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1), nonché all'articolo 89 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243), disposizioni che non sono state ancora oggetto di interpretazione da parte della Corte.

---

**10** L'autorità garante della concorrenza ritiene, in sostanza, che l'applicazione della nozione di «alterazione della natura complessiva» implichi di verificare, come per la nozione di «modifica sostanziale», se il risultato dell'appalto iniziale fosse stato compromesso. La Commissione specifica che non è necessario stabilire una gerarchia tra la nozione di «alterazione della natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro», prevista all'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, da un lato, e l'espressione «muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso», enunciata al paragrafo 4 di tale articolo in relazione alla nozione di «modifica sostanziale», dall'altro.

---

**11** V. sentenza del 1° luglio 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).

---

**12** V. nota 6 delle presenti conclusioni.

---

**13** Analogamente, l'articolo 72, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, menziona le situazioni in cui, «[i]n ogni caso», una modifica è considerata sostanziale «fatti salvi i paragrafi 1 e 2» di tale disposizione.

---

14 A titolo di esempio, ritengo che la nozione, più ampia, di «modifiche sostanziali» includa, in linea di principio, modifiche significative concernenti il prezzo, la durata o l'oggetto di un contratto, mentre la nozione, più ristretta, di «alterazioni della natura complessiva» di un contratto comprenda le modifiche che interessano in maniera più profonda la sostanza stessa del contratto (ad esempio, l'aggiunta della fornitura di un bene ad un appalto di servizi o, ancora, la modifica del luogo della prestazione).

---

15 Come le fattispecie citate, a titolo di esempio, al considerando 109 della direttiva 2014/24.

---

16 In altri termini, la nozione di «modifiche sostanziali» si riferisce a modifiche, in linea di principio, idonee ad influire sul risultato della procedura di aggiudicazione dell'appalto, mentre quella di «alterazione della natura complessiva» del contratto, pur essendo ricompresa nella prima nozione, resta limitata alle modifiche che trasformano in maniera più profonda il contratto, segnatamente in relazione al suo oggetto o al suo tipo (ad esempio, l'acquisizione di lavori anziché di servizi o un contratto di servizi anziché un contratto di concessione). V., a tal riguardo, Treumer, S., «Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive», in Lichère, F., Caranta, R., e Treumer, S. (a cura di), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2014, pag. 293. Pertanto, se tutte le alterazioni della natura complessiva del contratto costituiscono modifiche sostanziali, viceversa, non tutte le eventuali modifiche sostanziali possono incidere sulla natura complessiva del contratto.

---

17 Nella vigenza della direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU 1992, L 209, pag. 1), la quale, diversamente dalla direttiva 2014/24, non conteneva disposizioni specifiche relative alla modifica dei contratti durante il periodo di validità, l'avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni nella causa presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, paragrafo 48), aveva rilevato, in sostanza, che, sullo sfondo dell'obiettivo principale perseguito dalla direttiva 92/50 (ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura dei mercati ad una concorrenza non falsata e il più possibile ampia), non tutte le modifiche, per quanto insignificanti, a contratti relativi ad appalti pubblici di servizi richiedevano previamente una procedura di aggiudicazione, e che solo le *modifiche contrattuali essenziali*, che erano concretamente idonee a falsare la concorrenza sul rispettivo mercato e a favorire la controparte contrattuale dell'amministrazione aggiudicatrice nei confronti di altri possibili prestatori di servizi, giustificavano la nuova esecuzione di una procedura di aggiudicazione. Tale criterio è stato confermato dalla Corte (v. sentenza del 19 giugno 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata).

---

18 Il testo di tale articolo 72, quale risulta dalla proposta iniziale della Commissione [proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici, COM(2011)896 definitivo], precisava, più chiaramente, al suo paragrafo 1, che una sostanziale modifica delle disposizioni di un contratto durante il periodo della sua validità veniva considerata come una nuova aggiudicazione e richiedeva una nuova procedura di appalto, ad eccezione delle fattispecie enunciate ai paragrafi successivi. Sembrava dunque evidente, con tale formula, che l'articolo 72 della proposta di direttiva, nel suo complesso, riguardasse unicamente modifiche sostanziali.

---

19 Tale interpretazione non viene rimessa in discussione dal fatto che il considerando 107 della direttiva 2014/24 enuncia che la nuova procedura d'appalto è necessaria quando sono apportate modifiche sostanziali al contratto iniziale. Infatti, da tale espressione non emerge che *tutte* le modifiche sostanziali danno necessariamente luogo ad una nuova procedura d'appalto. Peraltro, la fattispecie delle «condizioni [che] avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale» (ossia «modifiche sostanziali» *lato sensu*) è citata in tale considerando a titolo illustrativo (come si evince dall'impiego del termine «in particolare»).

---

20 Infatti, come osservato correttamente dal governo ceco, in un'ipotesi del genere, anche in presenza di una modifica lieve del valore di un accordo quadro, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe verificare se

tale modifica soddisfi una delle condizioni enunciate all'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, privando in tale modo di utilità l'eccezione *de minimis* prevista al paragrafo 2 di tale disposizione.

---

**21** Occorre parimenti ricordare che, secondo costante giurisprudenza, ogni deroga alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato FUE nel settore degli appalti pubblici deve essere interpretata restrittivamente, e che l'onere di dimostrare che sussistano effettivamente le circostanze eccezionali che giustifichino una deroga grava su colui che intenda avvalersene (v., segnatamente, sentenza del 2 ottobre 2008, Commissione/Italia, C-157/06, EU:C:2008:530, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).

---

**22** V., in tal senso, sentenza del 7 dicembre 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 e C-443/22, EU:C:2023:970, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata). La Corte ha parimenti precisato che l'obiettivo specifico dell'eccezione prevista da tale disposizione consiste nell'introdurre una certa flessibilità nell'applicazione delle norme al fine di rispondere in modo pragmatico a un insieme di situazioni straordinarie (v. sentenza del 3 febbraio 2022, Advania Sverige e Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, punto 37).

---

**23** Infatti, anzitutto, nella situazione di cui all'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/24, il fatto di avere previsto le modifiche nei documenti di gara impedisce che esse possano violare i principi di trasparenza e di parità di trattamento. Nella situazione, poi, di cui al paragrafo 1, lettera c), di tale disposizione, sono il carattere imprevedibile delle circostanze e l'effetto limitato delle modifiche a ridurre l'eventuale violazione dei summenzionati principi. Infine, nella situazione di cui al paragrafo 2 di detta disposizione, fattispecie rilevante nel caso in esame, è la natura *de minimis* delle modifiche ad implicare che la violazione di detti principi, nonché dell'equilibrio generale del contratto, non sia rilevante [v., in tal senso, de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (2° ed.), pag. 492]. Secondo tale autore, tale fattispecie è particolarmente utile per integrare il rincaro di taluni prodotti o costi aggiuntivi calcolati in maniera insufficiente al momento dell'aggiudicazione del contratto. Pertanto, in queste tre fattispecie, la stessa disposizione si premura di escludere le modifiche più significative, che incidono sulla natura complessiva del contratto. Per contro, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che tale limitazione non fosse necessaria nelle altre due situazioni in cui una modifica sostanziale è consentita, ossia, da un lato, nel caso previsto all'articolo 72, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2014/24, concernente modifiche «soggettive» (ossia la sostituzione del contraente in talune circostanze particolari) le quali, evidentemente, non incidono sull'oggetto o sul tipo di contratto e, dall'altro, nel caso menzionato al paragrafo 1, lettera b), di tale disposizione, relativo a situazioni in cui, a fronte della necessità di attività supplementari, un cambiamento del contraente sia impraticabile o svantaggioso per l'amministrazione aggiudicatrice e l'aumento del prezzo non ecceda il 50% del valore del contratto iniziale.

---

**24** Tale distinzione è importante anche sotto il profilo dell'onere della prova. Infatti, in caso di alterazioni della natura complessiva del contratto, è possibile presumere che si sia in presenza di modifiche sostanziali ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24 (v. considerando 109 della stessa), mentre, nei casi di altre modifiche, l'interessato (segnatamente un potenziale offerente che avrebbe potuto partecipare all'appalto) è tenuto a dimostrare che tali modifiche avrebbero potuto influire sul risultato della procedura [v., in tal senso, Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», in Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (a cura di), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pag. 795]. Secondo un autore [v. de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (2° ed.), pag. 487], il riferimento alla natura complessiva impone di prendere in considerazione l'equilibrio generale del contratto, e non di valutare *in concreto* la modifica di una clausola reputata sostanziale (v., in tal senso, nota 22 delle presenti conclusioni).

---

**25** V., a tal riguardo, Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», in Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (a cura di), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pag. 791, nonché de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelles, 2021 (2°

ed.), pagg. da 486 a 488. Quest'ultimo autore fornisce l'esempio dell'aggiunta di nuove prestazioni, dell'estensione di una rete o della modifica del tariffario per le concessioni.

---

[26](#) V. nota 7 delle presenti conclusioni.

---

[27](#) V., in particolare, paragrafo 30 e nota 15 delle presenti conclusioni.

---

[28](#) Rilevo, inoltre, che, secondo l'autorità di polizia, le condizioni per accertare l'esistenza di una modifica sostanziale non erano, nella specie, soddisfatte. Infatti, a suo avviso, considerato che, tra le situazioni previste all'articolo 72, paragrafo 4, lettere da a) a d), della direttiva 2014/24, solo quella enunciata alla lettera a) è, in linea di principio, rilevante, esistono ragioni per dubitare che una delle tre fattispecie elencate a tale disposizione corrisponda alla situazione di cui al caso in esame. Infatti, il primo caso avrebbe ad oggetto le condizioni che avrebbero consentito l'ammissione di altri candidati e riguarderebbe le procedure ristrette e negoziate; il secondo avrebbe ad oggetto le condizioni che avrebbero consentito l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, il che riguarderebbe unicamente la modifica delle condizioni imperative o dell'oggetto del contratto, e il terzo avrebbe ad oggetto le condizioni che avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione, il che sarebbe estremamente improbabile nella specie, nella misura in cui le condizioni remunerative sono state influenzate in senso sfavorevole al fornitore.

---

[29](#) V. nota 16 delle presenti conclusioni. Secondo la dottrina, una modifica significativa della durata del contratto potrebbe parimenti integrare una siffatta ipotesi, segnatamente nel caso della modifica di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato [v., in tal senso, Bogdanowicz, P., «Article 72 – Modification of Contracts during Their Term», in Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (a cura di), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pag. 784], il che, tuttavia, non è rilevante nella specie.

---

[30](#) V., per quanto riguarda le modifiche previste nei documenti di gara iniziali, articolo 72, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/24.

---

[31](#) V., per quanto riguarda le modifiche dovute a circostanze imprevedibili, articolo 72, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/24, e, per quanto riguarda le modifiche *de minimis*, articolo 72, paragrafo 2, della stessa.

---

[32](#) A tal riguardo, rilevo che una modifica che non altera il risultato del procedimento o l'equilibrio economico contrattuale in favore dell'aggiudicatario dell'appalto non costituisce una modifica sostanziale del contratto ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 (v., parimenti, in tal senso, sentenza del 19 giugno 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punto 37). Inoltre, è stato sostenuto che, se il cambiamento è a favore dell'amministrazione aggiudicatrice, tale situazione non comporta rischi di distorsione della concorrenza, ad eccezione di casi particolari (v., a tal riguardo, segnatamente, Hartlev, K., e Liljenbøl, M. W., «Changes to Existing Contracts under the EU Public Procurement Rules and the Drafting of Review Clauses to Avoid the Need for a New Tender», *Public Procurement Law Review*, vol. 2, 2013, pag. 56).