

Causa C-282/24

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

23 aprile 2024

Giudice del rinvio:

Högsta förvaltningsdomstolen (Svezia)

Data della decisione di rinvio:

18 aprile 2024

Ricorrente:

Autorità di Polizia

Resistente:

Konkurrensverket (Autorità garante della concorrenza svedese)

[OMISSIS]

SENTENZA IMPUGNATA

Sentenza del Kammarrätten i Stockholm (Corte d'appello amministrativa di Stoccolma) del 13 aprile 2023 nella causa n. 7456-22

OGGETTO:

Multa relativa ad un appalto pubblico di beni e servizi; domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla Corte di giustizia dell'Unione europea

[OMISSIS]

Lo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia) emette la seguente

DECISIONE

Si chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in via pregiudiziale in forza dell'articolo 267 TFUE conformemente all'allegata domanda [OMISSIS].

[OMISSIS]

Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE 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; in prosieguo: la «direttiva sugli appalti pubblici»).

INTRODUZIONE

- 1 Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, lo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia) chiede che si faccia chiarezza dettagliatamente riguardo a quali condizioni permettano di ritenere che la modifica di un accordo quadro precedentemente concluso - che, per il suo valore, potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva sugli appalti pubblici -, possa nondimeno far sorgere l'obbligo di avviare una nuova procedura di gara per il motivo che la natura complessiva dell'accordo quadro è stata modificata. La questione è sorta in un caso riguardante una multa relativa a un appalto pubblico.

Diritto dell'Unione europea

- 2 L'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva sugli appalti pubblici permette la modifica dei contratti degli accordi quadro senza una nuova procedura d'appalto in un certo numero di casi, tra cui quello in cui le modifiche, a prescindere dal loro valore, non sono sostanziali ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo. Tale paragrafo stabilisce che la modifica di un contratto o di un accordo quadro in corso di validità deve essere considerata sostanziale quando muta sostanzialmente la natura del contratto o dell'accordo quadro rispetto a quello inizialmente concluso. Il paragrafo 4, lettera a), stabilisce inoltre che una modifica deve comunque essere considerata sostanziale qualora introduca 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 avrebbe attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione.
- 3 Ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, di tale direttiva, 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 di gara a norma della presente direttiva se il valore della modifica è al di sotto delle soglie fissate all'articolo 4 e del 10 % del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio. Tuttavia, la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro.
- 4 L'articolo 72, paragrafo 5, stabilisce che 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 in corso di validità diverse da quelle previste ai paragrafi 1 e 2.

- 5 Il considerando 107 della direttiva dichiara che 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. Esso indica che tali mutamenti dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare elementi essenziali o condizioni del contratto in questione e che 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.
- 6 Il considerando 107 enuncia, inoltre, 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.
- 7 Il considerando 109 tratta della deroga dall'obbligo di ricorrere a una nuova procedura d'appalto, valida quando è necessario che l'autorità aggiudicatrice modifichi un contratto esistente in conseguenza di circostanze imprevedibili. Esso stabilisce che tale deroga non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture e i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, oppure comporti un cambiamento sostanziale del tipo d'appalto poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato.

Diritto nazionale

- 8 Ai sensi del Capo 17, § 8, della lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, (legge n. 1145 del 2016 sugli appalti pubblici; in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici» o la «LOU»), un contratto o un accordo quadro possono essere modificati senza fare ricorso a una nuova procedura di aggiudicazione se la modifica viene effettuata sulla base di una delle disposizioni di cui ai §§ da 9 a 14.
- 9 Dal § 9, primo comma, deriva che un contratto o un accordo quadro possono essere modificati senza ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione se la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro non subiscono variazioni e l'aumento o la diminuzione del valore del contratto o dell'accordo quadro è inferiore alla soglia prescritta e al 10% del valore del contratto o dell'accordo quadro, nel caso di un appalto di beni o servizi.
- 10 Il § 14, primo comma, indica che un contratto o un accordo quadro possono essere modificati senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione, sebbene la modifica non sia coperta dai §§ da 9 a 13, qualora la modifica non sia sostanziale. Ai sensi del secondo comma, punto (1), una modifica deve essere considerata sostanziale, in particolare, se introduce nuove condizioni che, se fossero state incluse nella procedura di aggiudicazione iniziale, avrebbero prodotto l'effetto che

altri candidati sarebbero stati invitati a presentare offerte, nella valutazione sarebbero state incluse offerte diverse oppure alla procedura di aggiudicazione avrebbero partecipato ulteriori fornitori.

Circostanze in fatto

Contesto

- 11 La Polismyndigheten (Autorità di Polizia svedese) ha effettuato una procedura di aggiudicazione per servizi di carro attrezzi ai sensi della legge sugli appalti pubblici. Il valore totale del contratto è stato stimato a SEK 15 milioni e l'offerta è stata valutata sulla base del criterio di aggiudicazione del miglior prezzo. Agli offerenti è stato chiesto di fissare il prezzo per un incarico in cui il punto di prelievo del veicolo da rimorchiare si trovava nel raggio di 10 km dal luogo in cui il veicolo doveva essere riconsegnato. Per i trasporti oltre il raggio di 10 km, agli offerenti veniva richiesto di fissare un prezzo speciale aggiuntivo per ogni kilometro di quanto restava della distanza coperta. In base ai documenti di gara, i prezzi dovevano restare invariati per tutta la durata del contratto.
- 12 La procedura di aggiudicazione è stata portata a termine dall'Autorità di Polizia svedese, che ha concluso due accordi quadro all'inizio del 2021, uno con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB e uno con un altro fornitore.
- 13 A metà del 2021, l'Autorità di Polizia svedese si è accordata con entrambi i fornitori per modificare le condizioni remunerative degli accordi quadro. Gli accordi di modifica prevedevano che il raggio nel quale il prezzo per km non sarebbe stato pagato doveva essere esteso da 10 a 50 km. Allo stesso tempo - in quanto trattavasi della Lidköpings Biltjänst Hyr AB - il prezzo fisso per incarico è stato cambiato da SEK 0 a SEK 4.500, mentre il prezzo per km oltre detto raggio per taluni trasporti è stato modificato da SEK 185 a SEK 28 e per altri da SEK 275 a SEK 55.
- 14 L'Autorità di Polizia svedese ha dichiarato che il motivo delle modifiche consisteva nell'esigenza di perequare la distribuzione dei costi interni dell'autorità tra diversi distretti di polizia di diverse dimensioni geografiche e livelli di urbanizzazione. Presupposto di ciò era che le modifiche non dovessero risultare in cambiamenti del valore totale degli accordi quadro. Tale autorità ha concluso, di conseguenza, in base alle fatture presentate, che l'accordo di modifica stipulato con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB ha condotto ad una riduzione marginale della remunerazione totale se comparata a quanto sarebbe stato pagato in base alle condizioni iniziali.

Applicazione di una multa relativa all'appalto

- 15 Il Konkursverket (Autorità garante della concorrenza svedese) ha chiesto dinanzi al Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunale amministrativo di

Stoccolma, Svezia) di condannare l'Autorità di Polizia svedese a pagare una multa relativa a tale appalto per il motivo che i relativi accordi di modifica avrebbero dovuto essere preceduti da una nuova procedura di aggiudicazione.

- 16 L'Autorità di Polizia svedese ha contestato tale domanda. Detta Autorità ha fatto valere che non era tenuta a effettuare una nuova procedura di aggiudicazione in quanto le modifiche non erano sostanziali, ai sensi di quanto disposto dal Capo 17, § 14, della LOU. Per quanto riguarda le modifiche dell'accordo quadro con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB, tale Autorità ha inoltre fatto valere che esse erano ammissibili ai sensi del capo 17, § 9, della LOU, dato che si trattava di modifiche di minor valore.
- 17 Il Förvaltningsrätten (Tribunale amministrativo, Svezia) ha accolto la domanda dell'Autorità garante della concorrenza svedese e ha condannato l'Autorità di Polizia al pagamento di SEK 1.200.000 come multa relativa ad un appalto pubblico. Detto giudice ha constatato che le modifiche, le quali comportavano che gli offerenti avrebbero dovuto effettuare una diversa valutazione tra i prezzi della remunerazione variabile e fissa, non erano prevedibili in base a quanto contemplato dal bando di gara originario, il che significava che agli altri offerenti non erano state date le stesse opportunità rispetto ai fornitori la cui offerta era stata accolta di effettuare il calcolo corretto della redditività degli ordini potenziali alle nuove condizioni. Secondo detto Tribunale, risultava probabile che le modifiche alle condizioni, se fossero state incluse nell'offerta originaria, avrebbero potuto comportare la partecipazione di altri fornitori o differenze nel risultato della valutazione delle offerte. In tal contesto, detto giudice ha constatato che le modifiche dovevano essere considerate sostanziali e pertanto inammissibili ai sensi del Capo 17, § 14, della legge sugli appalti pubblici. Per lo stesso motivo, il Förvaltningsrätten (Tribunale amministrativo, Svezia) ha dichiarato che le modifiche all'accordo con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB avevano mutato la natura complessiva dell'accordo quadro e pertanto non erano ammissibili ai sensi delle disposizioni sulle modifiche di minor valore di cui al Capo 17, § 9, della legge sugli appalti pubblici.
- 18 L'Autorità di Polizia svedese ha impugnato la sentenza del Förvaltningsrätten (Tribunale amministrativo, Svezia) dinanzi al Kammarrätten i Stockholm (Corte d'appello amministrativa di Stoccolma, Svezia). Per quanto riguarda la questione relativa alle modifiche dell'accordo con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB, l'Autorità di Polizia ha sostenuto che una modifica di minor valore può essere ammessa anche se la modifica in sé e per sé deve essere considerata sostanziale. Tale Autorità ha inoltre fatto riferimento al considerando 109 della direttiva sugli appalti pubblici facendo valere che dovrebbe trattarsi di modifiche di maggior livello che non un adeguamento delle condizioni remunerative perché la natura generale dell'accordo debba essere considerata mutata.
- 19 Il Kammarrätten (Corte d'appello amministrativa, Svezia) ha respinto detto ricorso. Esso ha anche constatato che le modifiche dovevano essere considerate sostanziali e perciò inammissibili ai sensi del Capo 17, § 14, della LOU. Inoltre, il

Kammarrätten ha considerato che la nozione di «natura generale dell'accordo» e gli esempi indicati nel considerando della direttiva sugli appalti pubblici non possono essere interpretati nel senso che le modifiche delle condizioni remunerative non possano essere considerate quali variazioni della natura generale dell'accordo. Secondo detto giudice, occorre invece valutare caso per caso se la modifica delle condizioni remunerative costituisca una variazione eccessiva degli obblighi delle parti e significhi che si può concludere che il risultato della precedente procedura di aggiudicazione è stato compromesso in modo rilevante. Nel presente caso, il Kammarrätten (Corte d'appello amministrativa, Svezia) considera che si può ritenere che il risultato della procedura di aggiudicazione iniziale avrebbe subito una variazione qualora le condizioni remunerative, come modificate, vi fossero state incluse fin dal principio. Si è perciò ritenuto che le modifiche dell'accordo concluso con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB abbiano determinato una variazione della natura generale dell'accordo, come previsto al Capo 17, § 9, della LOU.

- 20 L'Autorità di Polizia svedese ha impugnato la sentenza del Kammarrätten (Corte d'appello amministrativa, Svezia) e ha chiesto che lo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia) respingesse la domanda del Konkursverket (Autorità svedese garante della concorrenza), avente ad oggetto la multa relativa all'appalto pubblico di cui trattasi o, in ogni caso, ne riducesse l'importo. Il Konkursverket (Autorità svedese garante della concorrenza) ritiene che l'impugnazione debba essere respinta.
- 21 L'Autorità di Polizia svedese ha fatto valere anche dinanzi allo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia) che le modifiche dell'accordo erano ammissibili in base al Capo 17, § 14, della LOU. Tale Autorità insiste del pari nel sostenere che le modifiche nell'accordo concluso con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB erano in ogni caso ammissibili in base al Capo 17, § 9, della LOU.
- 22 La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda quest'ultima disposizione e la corrispondente disposizione della direttiva sugli appalti pubblici, cioè l'articolo 72, paragrafo 2, e come si debba precisamente interpretare la nozione di variazione della natura generale dell'accordo.

Osservazioni delle parti

Autorità di Polizia

- 23 L'Autorità di Polizia svedese sostiene quanto segue. Le modifiche in esame non sono di livello tale da poter comportare una variazione della natura generale dell'accordo. All'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva sugli appalti pubblici è indicato che un contratto che soddisfa i requisiti previsti in tale disposizione può essere modificato senza che venga effettuato alcun controllo sul fatto che siano soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 4, lettere da a) a d). Ciò

comporta che non si può ritenere che la circostanza che l'appalto potesse essere aggiudicato a un altro fornitore, qualora fin dal principio fossero vigenti le nuove condizioni, supporti il punto di vista secondo cui la natura generale del contratto avrebbe subito una variazione. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 7 settembre 2016, *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634) deriva inoltre che possono essere ammesse anche modifiche dell'accordo sostanziali, se la possibilità di introdurle è stata indicata anticipatamente. Le clausole riguardanti le modifiche sono ormai disciplinate dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sugli appalti pubblici e sono riservate alle modifiche che non incidono sulla natura generale dell'accordo, il che comporta che tale nozione non può essere sinonimo di modifiche sostanziali a meno che non si riferisca a modifiche di livello più qualificato. Al considerando 109 della direttiva sugli appalti pubblici è indicato, come esempio di modifica della natura generale dell'appalto, che l'oggetto dell'appalto sia sostituito con qualcosa di diverso oppure che sia fundamentalmente mutato il tipo di appalto.

Konkurrensverket (Autorità garante della concorrenza svedese)

- 24 Il Konkurrensverket sostiene quanto segue. Le modifiche di minor valore di un contratto già concluso possono essere effettuate in quanto si presume che tali modifiche non distorcano la concorrenza o non violino in larga misura i principi della parità di trattamento e di trasparenza. Comunque, lo schema dell'appalto sarebbe pregiudicato se fossero ammesse modifiche che di per sé comportano soltanto una variazione marginale di valore in termini assoluti, ma che sono in contrasto con tali principi per motivi diversi dalla variazione nel valore. Pertanto, la valutazione se la modifica introduca una variazione della natura generale dell'accordo quadro si dovrebbe incentrare sulla circostanza se la procedura di aggiudicazione iniziale possa ipoteticamente essere diversa, a prescindere dall'impatto del cambiamento marginale di valore. In questo caso, il valore è irrilevante per quanto riguarda la questione se le modifiche siano contrarie ai principi. Le modifiche hanno riguardato le condizioni economiche fondamentali dell'offerta iniziale e hanno pregiudicato l'attrattiva della procedura di aggiudicazione sotto il profilo del rischio, il che non avrebbe potuto essere previsto quando le offerte sono state presentate. Si può presumere che il risultato della procedura di aggiudicazione sarebbe stato compromesso se le modifiche fossero state note fin dal principio, in quanto un altro fornitore avrebbe potuto presentare un'offerta che, al ricorrere di condizioni diverse, sarebbe stata più vantaggiosa sotto il profilo economico. Per questi motivi, l'accordo di modifica è in contrasto con i principi della parità di trattamento e di trasparenza e implica che la natura generale dell'accordo quadro è mutata. Il fatto che la valutazione se la natura generale dell'accordo quadro sia mutata sia simile alla valutazione da effettuare, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in merito alla circostanza se una modifica sia sostanziale, rientra nella natura della questione, in quanto entrambe le nozioni sono corollari dei principi summenzionati.

La necessità di una pronuncia pregiudiziale

- 25 L'Autorità di Polizia svedese ha calcolato il valore delle modifiche introdotte nell'accordo quadro concluso con la Lidköpings Biltjänst Hyr AB per un ammontare minore del valore indicato al Capo 17, § 9, della LOU e all'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva sugli appalti pubblici. Per decidere se, in base a questa premessa, fosse ammissibile che l'Autorità di Polizia concludesse un accordo di modifica, lo Högsta förvaltningsdomstolen dovrebbe prendere posizione riguardo alla questione se si possa affermare che la modifica dello schema remunerativo effettuata abbia mutato la natura generale dell'accordo quadro di cui trattasi.
- 26 Nella sua precedente giurisprudenza - che è anteriore all'introduzione dell'attuale direttiva sugli appalti pubblici - la Corte di giustizia ha dichiarato che i principi della parità di trattamento e di trasparenza ostano a modifiche delle disposizioni di un appalto esistente, tali che queste ultime divengano di natura diversa rispetto all'appalto iniziale, senza ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione (sentenza del 19 giugno 2008, *pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, punto 34). La modifica di un appalto pubblico può ritenersi sostanziale qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata (punto 35 della stessa sentenza). In linea di principio, non possono essere apportate modifiche sostanziali all'appalto dopo la sua aggiudicazione, a meno che la possibilità di apportare tali modifiche non sia stata prevista nelle clausole dell'appalto inizialmente concluso (sentenza del 7 settembre 2016, *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, punti 30 e 36). Anche le modifiche effettuate sulla base delle disposizioni esistenti del contratto possono eccezionalmente richiedere una nuova procedura di aggiudicazione per il caso in cui le clausole modificate, tenuto conto delle caratteristiche proprie della prestazione di cui trattasi, abbiano costituito un elemento determinante della conclusione del contratto (sentenza del 13 aprile 2010, *Wall*, C-91/08, EU:C:2010:182, punto 39).
- 27 Le disposizioni di cui all'articolo 72 della direttiva sugli appalti pubblici sono in parte dirette a codificare tale giurisprudenza. L'articolo 72, paragrafo 4, esprime il principio secondo cui soltanto le modifiche sostanziali esigono una nuova procedura di aggiudicazione. L'articolo 72, paragrafi 1 e 2, elenca un certo numero di situazioni in cui possono essere effettuate modifiche a prescindere dal fatto che esse siano o meno sostanziali, in diversi casi, a condizione che non alterino la natura generale del contratto o dell'accordo quadro. Oltre alla deroga per le modifiche di minor valore, tale requisito si applica anche a dette modifiche, al ricorrere di chiare, precise ed inequivocabili clausole di revisione e alle modifiche risultanti da circostanze imprevedibili.
- 28 La deroga per le modifiche di minor valore, così come espressa all'articolo 72, paragrafo 2, non è basata direttamente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella causa *Commissione/Germania* (sentenza del 29 aprile

2010, C- 160/08, EU:C:2010:230, punti 99–101) è stato dichiarato che una modifica era sostanziale sulla base del fatto che il suo valore superava la soglia prevista nella direttiva applicabile, e nella causa *pressetext Nachrichtenagentur* (sentenza del 19 giugno 2008, *pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, punti da 61 a 63) è stato constatato che un aggiustamento di minor entità del prezzo a detrimento del fornitore non costituiva una modifica sostanziale delle condizioni del contratto. Comunque, la circostanza che una modifica, in sé e per sé considerata sostanziale, possa nondimeno essere ammessa grazie al suo modesto valore risulta nuova nel contesto dell'attuale direttiva sugli appalti pubblici.

- 29 La Corte di giustizia dell'Unione europea non si è pronunciata sulle condizioni al ricorrere delle quali la modifica di un accordo quadro possa richiedere una nuova procedura di aggiudicazione, in base al fatto che è mutata la natura generale dell'accordo quadro, sia nel caso delle modifiche di minor valore (articolo 72, paragrafo 2), sia nel caso di modifiche basate su clausole di revisione od opzione oppure risultanti da circostanze imprevedibili (articolo 72, paragrafo 1). La Corte di giustizia non si è pronunciata neanche sulle corrispondenti disposizioni della direttiva 2014/23/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014,] sull'aggiudicazione dei contratti di concessione [(GU 2014, L 94, pag. 1)] o sulla 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)].
- 30 Nel preambolo della direttiva sugli appalti pubblici (considerando 109, relativo alle modifiche dovute a circostanze imprevedibili) sono indicati esempi di modifiche che possono mutare la natura generale di un contratto di un accordo quadro. Tali esempi fanno riferimento a modifiche dell'oggetto del contratto e del tipo di appalto. Altrimenti, in tale preambolo, non esiste una chiara guida interpretativa per la nozione di variazione della natura generale del contratto.
- 31 Alla luce di quanto esposto, lo Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa) ritiene necessario chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale.

Domanda

- 32 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 generale dell'accordo quadro debba essere considerata mutata ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva sugli appalti pubblici.