

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

20 maggio 2021

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici di forniture – Direttiva 2004/18/CE – Articoli 2 e 46 – Progetto finanziato dal Fondo di aiuti europei agli indigenti – Criteri di selezione degli offerenti – Regolamento (CE) n.°852/2004 – Articolo 6 – Requisito della registrazione o del riconoscimento presso l'autorità nazionale per la sicurezza alimentare del paese di esecuzione dell'appalto»

Nella causa C-6/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Tallinna Ringkonnakohus (Corte di appello di Tallinn, Estonia), con decisione del 19 dicembre 2019, pervenuta in cancelleria il 7 gennaio 2020, nel procedimento

Sotsiaalministeerium

contro

Riigi Tugiteenuste Keskus, già Innove SA,

con l'intervento di:

Rahandusministeerium,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra, D. Šváby (relatore), S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek e E. Randvere, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 gennaio 2021,  
ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114, e rettifica GU 2004, L 351, pag. 44), nonché sul principio di tutela del legittimo affidamento.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Sotsiaalministeerium (Ministero degli Affari sociali, Estonia) e la Riigi Tugiteenuste Keskus (Centro per i servizi di aiuto dello Stato, Estonia), già Innove SA, in merito alla decisione di rettifica finanziaria con la quale quest'ultima ha respinto talune domande di pagamento presentate da tale Ministero nell'ambito di un progetto di acquisto e di distribuzione di aiuti alimentari a favore delle persone indigenti.

Contesto normativo

*Diritto dell'Unione*

*Direttiva 2004/18*

- 3 Il considerando 42 della direttiva 2004/18 prevede quanto segue:  
  
«Le norme comunitarie in materia di reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri documenti atti a comprovare una qualifica formale sono applicabili quando si esiga la prova del possesso di una particolare qualifica per partecipare a una procedura d'appalto o a un concorso di progettazione».
- 4 Rubricato «Principi di aggiudicazione degli appalti», l'articolo 2 di tale direttiva così dispone:  
  
«Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza».
- 5 L'articolo 26 di detta direttiva, intitolato «Condizioni di esecuzione dell'appalto», prevede quanto segue:  
  
«Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano

precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali».

- 6 Il capo VII del titolo II della direttiva 2004/18, intitolato «Svolgimento della procedura», contiene una sezione 1, rubricata «Disposizioni generali». Quest'ultima è costituita dal solo articolo 44 di tale direttiva, rubricato «Accertamento dell'idoneità e scelta dei partecipanti, aggiudicazione», che è formulato come segue:

«1. L'aggiudicazione degli appalti avviene in base ai criteri di cui agli articoli 53 e 55, tenuto conto dell'articolo 24, previo accertamento dell'idoneità degli operatori economici non esclusi in forza degli articoli 45 e 46, effettuato dalle amministrazioni aggiudicatrici conformemente ai criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, alle conoscenze od alle capacità professionali e tecniche di cui agli articoli da 47 a 52 e, se del caso, alle norme ed ai criteri non discriminatori di cui al paragrafo 3.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere livelli minimi di capacità, conformemente agli articoli 47 e 48, che i candidati e gli offerenti devono possedere.

La portata delle informazioni di cui agli articoli 47 e 48 nonché i livelli minimi di capacità richiesti per un determinato appalto devono essere connessi e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

Detti livelli minimi sono indicati nel bando di gara.

(...))».

- 7 La sezione 2 di tale capo, intitolata «Criteri di selezione qualitativa», comprende gli articoli da 45 a 52 di detta direttiva.

- 8 Ai sensi dell'articolo 46 della medesima direttiva, rubricato «Abilitazione all'esercizio dell'attività professionale»:

«Ad ogni operatore economico che intenda partecipare ad un appalto pubblico può essere richiesto di comprovare la sua iscrizione nell'albo professionale o nel registro commerciale o di presentare una dichiarazione giurata o un certificato, quali precisati all'allegato IX A per gli appalti pubblici di lavori, all'allegato IX B per gli appalti pubblici di forniture e all'allegato IX C per gli appalti pubblici di servizi, secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito.

Nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, se i candidati o gli offerenti devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi».

- 9 L'articolo 48 di detta direttiva, rubricato «Capacità tecniche e professionali», prevede quanto segue:

«1. Le capacità tecniche e professionali degli operatori economici sono valutate e verificate secondo i paragrafi 2 e 3.

2. Le capacità tecniche degli operatori economici possono essere provate in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi:

(...)

d) qualora i prodotti da fornire o i servizi da prestare siano di natura complessa o, eccezionalmente, siano richiesti per una finalità particolare, una verifica eseguita dall'amministrazione aggiudicatrice o, per suo conto, da un organismo ufficiale competente del paese in cui il fornitore o il prestatore dei servizi è stabilito, purché tale organismo acconsenta; la verifica verte sulle capacità di produzione del fornitore e sulla capacità tecnica del prestatore di servizi e, se necessario, sugli strumenti di studio e di ricerca di cui egli dispone, nonché sulle misure adottate per garantire la qualità;

(...)

j) per i prodotti da fornire:

(...)

ii) certificati rilasciati da istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo della qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità di prodotti ben individuati mediante riferimenti a determinate specifiche o norme.

(...)).

10 Ai sensi dell'articolo 49 di tale direttiva, rubricato «Norme di garanzia della qualità»:

«Qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare l'ottemperanza dell'operatore economico a determinate norme in materia di garanzia della qualità, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento ai sistemi di assicurazione della qualità basati sulle serie di norme europee in materia e certificati da organismi conformi alle serie delle norme europee relative alla certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità prodotte dagli operatori economici».

11 L'articolo 50 di detta direttiva, che si riferisce alle «[n]orme di gestione ambientale», così recita:

«Qualora nei casi di cui all'articolo 48, paragrafo 2, lettera f), richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e

audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici».

- 12 L'articolo 52 della direttiva 2004/18, rubricato «Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato», così dispone:

«1. Gli Stati membri possono instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori, o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati.

Gli Stati membri adeguano le condizioni di iscrizione su tali elenchi nonché quelle del rilascio di certificati da parte degli organismi di certificazione all'articolo 45, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettere da a) a d), e g), all'articolo 46, all'articolo 47, paragrafi 1, 4, e 5, all'articolo 48, paragrafi 1, 2, 5 e 6, e agli articoli 49 e, se del caso, 50.

(...)

2. Gli operatori economici iscritti in elenchi ufficiali o aventi un certificato possono, in occasione di ogni appalto, presentare alle amministrazioni aggiudicatrici un certificato di iscrizione rilasciato dalla competente autorità, o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione competente. Tali certificati indicano le referenze che hanno permesso l'iscrizione nell'elenco o/la certificazione nonché la relativa classificazione.

3. L'iscrizione in un elenco ufficiale, certificata dalle autorità competenti o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione, costituisce per le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri una presunzione di idoneità ai soli fini dell'articolo 45, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettere da a) a d) e g), dell'articolo 46, dell'articolo 47, paragrafo 1, lettere b) e c), e dell'articolo 48, paragrafo 2, lettere a) i), b), e), g) e h) per gli imprenditori, paragrafo 2, lettere a) ii), b), c) d) e j) per i fornitori e paragrafo 2, lettere a) ii) e da c) a i) per i prestatori di servizi.

4. I dati risultanti dall'iscrizione negli elenchi ufficiali o dalla certificazione non possono essere contestati senza giustificazione. Per quanto riguarda il pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali e il pagamento delle imposte e tasse, per ogni appalto, può essere richiesta un'attestazione supplementare ad ogni operatore economico.

Le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri applicano il paragrafo 3 e il primo comma del presente paragrafo soltanto agli operatori economici stabiliti nello Stato membro che ha redatto l'albo ufficiale.

5. Per l'iscrizione degli operatori economici degli altri Stati membri in un elenco ufficiale, o per la loro certificazione da parte degli organismi di cui al paragrafo 1, non si

possono esigere prove e dichiarazioni non richieste agli operatori economici nazionali e, in ogni caso, non previste dagli articoli da 45 a 49 e, se del caso, dall'articolo 50,

Tuttavia siffatta iscrizione o certificazione non può essere imposta agli operatori economici degli altri Stati membri in vista della loro partecipazione a un appalto pubblico. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti di organismi stabiliti in altri Stati membri, e accettano anche altri mezzi di prova equivalenti.

6. Gli operatori economici possono chiedere in qualsiasi momento la loro iscrizione in un elenco ufficiale o il rilascio del certificato. Essi devono essere informati entro un termine ragionevolmente breve della decisione dell'autorità che stabilisce l'elenco o dell'organismo di certificazione competente.

(...)».

- 13 Alla voce «Bando di gara», il numero 17 dell'allegato VII A della direttiva, intitolato «Informazioni che devono figurare nei bandi e negli avvisi di appalti pubblici», precisa che il bando di gara deve menzionare, in particolare nel caso delle procedure aperte, i «[c]riteri di selezione riguardanti la situazione personale degli operatori che possono comportarne l'esclusione e [le] informazioni necessarie a dimostrare che non rientrano in casi che giustificano l'esclusione[, i c]riteri di selezione e [le] informazioni riguardanti la situazione personale dell'operatore economico, [le] informazioni e [le] formalità necessarie per la valutazione dei requisiti minimi di carattere economico e tecnico che questi deve possedere[, nonché il l]ivello o [i] livelli minimi specifici di capacità eventualmente richiesti».

*Regolamento (CE) n. 852/2004*

- 14 I considerando 1 e 8 del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU 2004, L 139, pag. 1, e rettifica GU 2013, L 160, pag. 16), come modificato dal regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 (GU 2009, L 87, pag. 109) (in prosieguo: il «regolamento n. 852/2004»), enunciano quanto segue:

«(1) Il conseguimento di un elevato livello di tutela della vita e della salute umana è uno degli obiettivi fondamentali della legislazione alimentare stabiliti nel regolamento (CE) n. 178/2002, [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1)]. Quest'ultimo stabilisce anche altri principi e definizioni comuni per la legislazione alimentare nazionale e comunitaria, compreso l'obiettivo della realizzazione della libera circolazione degli alimenti nella Comunità.

(...)

(8) Per garantire la sicurezza degli alimenti dal luogo di produzione primaria al punto di commercializzazione o esportazione occorre una strategia integrata. Ogni operatore del settore alimentare lungo la catena alimentare dovrebbe garantire che tale sicurezza non sia compromessa».

15 Rubricato «Ambito di applicazione», l'articolo 1 del regolamento n. 852/2004, al suo paragrafo 1, dispone quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare, tenendo conto in particolare dei seguenti principi:

- a) la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare;
- b) è necessario garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria;

(...)

Il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti nonché alle esportazioni e fermi restando requisiti più specifici relativi all'igiene degli alimenti».

16 Intitolato «Obblighi generali», l'articolo 3 di detto regolamento prevede quanto segue:

«Gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento».

17 L'articolo 6 del regolamento n. 852/2004, rubricato «Controlli ufficiali, registrazione e riconoscimento», così dispone:

«1. Gli operatori del settore alimentare collaborano con le autorità competenti conformemente ad altre normative comunitarie applicabili o, in mancanza, conformemente alla legislazione nazionale.

2. In particolare, ogni operatore del settore alimentare notifica all'opportuna autorità competente, secondo le modalità prescritte dalla stessa, ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti ai fini della registrazione del suddetto stabilimento.

Gli operatori del settore alimentare fanno altresì in modo che l'autorità competente disponga costantemente di informazioni aggiornate sugli stabilimenti, notificandole, tra l'altro, qualsivoglia cambiamento significativo di attività nonché ogni chiusura di stabilimenti esistenti.

3. Tuttavia, gli operatori del settore alimentare provvedono affinché gli stabilimenti siano riconosciuti dall'autorità competente, successivamente ad almeno un'ispezione, se il riconoscimento è prescritto:

- a) a norma della legislazione nazionale dello Stato membro in cui lo stabilimento è situato;
- b) a norma del regolamento (CE) n. 853/2004 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale (GU 2004, L 139, pag. 55)];  
o
- c) da una decisione adottata dalla Commissione. Tale misura intesa a modificare elementi non essenziali del presente regolamento è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 14, paragrafo 3.

Lo Stato membro che impone il riconoscimento di taluni stabilimenti situati nel suo territorio a norma della legislazione nazionale, come previsto alla lettera a), comunica alla Commissione e agli altri Stati membri le pertinenti disposizioni nazionali».

*Diritto estone*

*Legge sugli appalti pubblici*

- 18 L'articolo 3 della Riigihangete seadus (legge sugli appalti pubblici), nella versione applicabile al procedimento principale (RT I 2016, 20; in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»), rubricato «Principi generali che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici», dispone quanto segue:

«Nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice deve rispettare i seguenti principi:

- 1) l'amministrazione aggiudicatrice deve utilizzare i mezzi finanziari in modo economico e conforme alla destinazione e raggiungere l'obiettivo dell'appalto pubblico in questione a un prezzo ragionevole, garantendo, in caso di concorrenza, il miglior prezzo e la migliore qualità possibili mediante un confronto tra le varie offerte;
- 2) l'amministrazione aggiudicatrice deve garantire la trasparenza dell'appalto e la possibilità di effettuarne il controllo;
- 3) tutte le persone che hanno il domicilio o la sede in Estonia, in un altro Stato membro dell'Unione europea, in un altro Stato membro dello Spazio economico europeo o in uno Stato che ha aderito all'[Accordo sugli appalti pubblici (GU 1996, C 256, pag. 2), di cui all'allegato 4 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (GU 1994, L 336, pag. 3)], devono essere trattate allo stesso modo e senza discriminazioni dall'amministrazione aggiudicatrice e

essa deve garantire che tutti i limiti e i criteri imposti siano proporzionati, rilevanti e fondati alla luce dell'obiettivo dell'appalto pubblico;

- 4) in sede di aggiudicazione di appalti pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice deve garantire l'uso effettivo della concorrenza esistente e, in tale contesto, la partecipazione di una persona giuridica di diritto pubblico o di una persona di diritto privato che si avvale di mezzi pubblici alla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico non deve falsare la concorrenza a causa dell'utilizzo di mezzi pubblici;
- 5) l'amministrazione aggiudicatrice deve evitare i conflitti di interesse pregiudizievoli per la concorrenza;
- 6) l'amministrazione aggiudicatrice deve, se possibile, dare la priorità alle soluzioni rispettose dell'ambiente».

- 19 L'articolo 39 della legge sugli appalti pubblici, rubricato «Verifica della qualificazione dell'offerente o del candidato», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«L'amministrazione aggiudicatrice deve verificare se la situazione economica e finanziaria e la competenza tecnica e professionale dell'offerente o del candidato siano conformi alle condizioni previste dal bando di gara in materia di qualificazione. I requisiti di qualificazione devono essere sufficienti a provare l'idoneità dell'offerente o del candidato ad eseguire l'appalto pubblico, ed essere pertinenti e proporzionati alla natura, quantità e scopo dei beni, servizi o lavori che costituiscono l'oggetto dell'appalto pubblico».

- 20 L'articolo 41 di detta legge, relativo alla «[c]ompetenza tecnica e professionale degli offerenti o dei candidati», al paragrafo 3 enuncia quanto segue:

«Quando il legislatore prevede requisiti specifici per un'attività che deve essere svolta in forza di un appalto pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice indica, nel bando di gara, i requisiti specifici che devono essere soddisfatti, nonché le autorizzazioni e le registrazioni necessarie per ammettere l'offerente o il candidato. Al fine di poter verificare che i requisiti specifici previsti dalle disposizioni di legge siano soddisfatti, l'amministrazione aggiudicatrice esige, nel bando di gara, che l'offerente o il candidato fornisca la prova di disporre di un'autorizzazione o di una registrazione o di soddisfare un altro requisito specifico, o la prova di essere membro di un'organizzazione pertinente ai sensi della legislazione dello Stato in cui è stabilito, a meno che l'amministrazione aggiudicatrice possa, senza maggiorazione di spesa, ottenere tali prove rinviando ai dati pubblici di una banca dati. Se l'offerente o il candidato non dispone dell'autorizzazione di gestione o della registrazione di cui trattasi, o se non è membro dell'organizzazione pertinente ai sensi della legislazione dello Stato in cui è stabilito, l'amministrazione aggiudicatrice squalifica l'offerente o il candidato».

*Legge sui prodotti alimentari*

21 L'articolo 8 della Toiduseadus (legge sui prodotti alimentari), nella versione applicabile al procedimento principale (RT I 1999, 30, 415; in prosieguo: la «legge sui prodotti alimentari»), intitolato «Obbligo di possedere un'autorizzazione», così dispone:

«(1) L'operatore economico deve essere in possesso di un'autorizzazione all'esercizio di attività nel settore alimentare nei seguenti stabilimenti:

- 1) uno stabilimento ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, lettere b) e c), del regolamento [n. 852/2004];
- 2) uno stabilimento nel quale le operazioni relative ai prodotti primari di origine animale non comportano alcuna modifica della forma o delle caratteristiche iniziali degli stessi, salvo che si tratti di uno stabilimento avente per oggetto la produzione primaria di tali prodotti e nel quale il produttore effettua operazioni connesse ai sensi del regolamento [n. 852/2004];
- 3) uno stabilimento in cui le operazioni relative ai prodotti primari di origine non animale comportano la modifica della forma e delle caratteristiche iniziali degli stessi, salvo che si tratti di uno stabilimento di cui all'allegato II, capitolo III, del regolamento [n. 852/2004];
- 4) uno stabilimento in cui sia eseguita la trasformazione di prodotti alimentari, in particolare la loro preparazione o il loro confezionamento, salvo che si tratti del confezionamento di prodotti primari di origine non animale o di uno stabilimento di cui all'allegato II, capitolo III, del regolamento [n. 852/2004];
- 5) uno stabilimento le cui operazioni riguardano alimenti di origine animale, che distribuisce tali alimenti a un altro operatore e che è menzionato nell'allegato II, capitolo III, del regolamento [n. 852/2004];
- 6) uno stabilimento in cui sono depositati alimenti che, ai fini della garanzia della sicurezza alimentare, devono essere depositati ad una temperatura diversa dalla temperatura ambiente;
- 7) uno stabilimento destinato al commercio al dettaglio, in particolare di prodotti alimentari che debbano essere immagazzinati a una temperatura diversa dalla temperatura ambiente, al fine di garantire la sicurezza alimentare, salvo che si tratti di uno stabilimento di cui all'allegato II, capitolo III, del regolamento [n. 852/2004];

(...)

(2) L'autorizzazione conferisce all'operatore economico il diritto di avviare e sviluppare un'attività economica nello stabilimento o nella parte di stabilimento indicata nell'autorizzazione.

(3) Il ministro competente in materia stabilisce, mediante regolamento, un elenco dettagliato dei settori di attività e delle categorie di prodotti alimentari per i quali l'operatore deve essere in possesso di un'autorizzazione».

- 22 Ai sensi dell'articolo 10 della legge sui prodotti alimentari, intitolato «Oggetto del controllo dell'autorizzazione»:

«L'autorizzazione è concessa all'operatore economico se il suo stabilimento o lo stabilimento utilizzato per la sua attività di operatore del settore alimentare soddisfa i requisiti previsti dai [regolamenti n. 852/2004 e n. 853/2004 nonché] da altre disposizioni pertinenti relative ai prodotti alimentari».

#### Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 23 Il Ministero degli Affari sociali ha organizzato due procedure aperte di appalti pubblici per l'acquisto di aiuti alimentari a favore delle persone indigenti, una nel corso del 2015, l'altra nel corso del 2017, il cui valore stimato era, in ciascun caso, di 4 milioni di euro.
- 24 Nell'ambito del primo appalto è stato inizialmente richiesto che gli offerenti disponessero del riconoscimento del Veterinaar- ja Toiduamet (Amministrazione veterinaria e alimentare, Estonia), riconoscimento ritenuto necessario per l'esecuzione di tale appalto. Tuttavia, nel corso della procedura di aggiudicazione di quest'ultimo, il fascicolo della gara d'appalto è stato modificato al fine di sostituire a tale requisito l'obbligo di fornire un'attestazione riguardante il rispetto degli obblighi in materia di informazione e di autorizzazione previsti dalla legge sui prodotti alimentari e che erano necessari all'esecuzione di detto appalto.
- 25 Nell'ambito del secondo appalto, l'amministrazione aggiudicatrice ha richiesto fin dall'inizio l'attestazione menzionata al punto precedente.
- 26 Nell'ambito di ciascuno di questi due appalti pubblici, sono stati firmati accordi quadro con i tre offerenti prescelti.
- 27 Con una decisione di rettifica finanziaria del 30 ottobre 2018, la Riigi Tugiteenuste Keskus ha respinto richieste di pagamento per un importo pari a circa EUR 463 000. Tali domande erano state presentate nell'ambito del progetto «Acquisto e trasporto di prodotti alimentari fino al luogo di immagazzinaggio», che si inserisce in un programma di aiuto alimentare del Ministero degli Affari sociali destinato agli indigenti.
- 28 Così facendo, la Riigi Tugiteenuste Keskus si uniformava alla posizione espressa dal Rahandusministeerium (Ministero delle Finanze, Estonia) nella relazione finale della verifica contabile del 10 settembre 2018, la quale concludeva che l'esigenza che gli offerenti disponessero di un riconoscimento di un'autorità estone o che adempissero obblighi in materia di informazione e di autorizzazione in Estonia aveva un carattere restrittivo ingiustificato per gli offerenti stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Estonia.



- 29 Dopo il rigetto del ricorso amministrativo da esso proposto dinanzi alla Riigi Tugiteenuste Keskus, il Ministero degli Affari sociali ha proposto un ricorso dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallin, Estonia) al fine di ottenere l'annullamento della decisione di rettifica finanziaria del 30 ottobre 2018.
- 30 A sostegno di tale ricorso, esso ha affermato, in primo luogo, che, per conformarsi all'articolo 41, paragrafo 3, della legge sugli appalti pubblici, doveva indicare, nel bando di gara, quale condizione di ammissione degli offerenti, i requisiti specifici da soddisfare nonché le autorizzazioni e le registrazioni necessarie.
- 31 Orbene, nel caso di specie, l'esecuzione degli appalti pubblici di cui trattasi richiedeva l'utilizzo di un deposito intermedio nel quale immagazzinare prodotti alimentari o un mezzo di trasporto che si trova in Estonia. Soddisfacendo tali condizioni, l'offerente sarebbe divenuto un operatore del settore alimentare e, conformemente in particolare all'articolo 8 della legge relativa sui prodotti alimentari nonché all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento n. 852/2004, avrebbe dovuto soddisfare gli obblighi in materia di informazione e di autorizzazione in Estonia. L'amministrazione aggiudicatrice non avrebbe avuto, infatti, la possibilità di accettare un'autorizzazione dello Stato membro in cui l'offerente è stabilito in quanto, in materia di autorizzazioni nel settore alimentare, non vi è riconoscimento reciproco tra gli Stati membri.
- 32 Secondo il Ministero degli Affari sociali, la fissazione di condizioni di ammissione connesse ai requisiti specifici imposti dalla legge sui prodotti alimentari ha consentito all'amministrazione aggiudicatrice di ridurre legalmente i rischi di una cattiva esecuzione degli appalti pubblici di cui trattasi. La verifica del rispetto degli obblighi imposti da tale legge, in materia di informazione e di autorizzazione, avrebbe quindi dovuto verificarsi nella fase dell'ammissione degli offerenti, e non al momento dell'esecuzione di tali appalti. A tale riguardo, sarebbe stato sufficiente che l'offerente stabilito in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Estonia avesse informato per lettera l'ufficio alimentare e veterinario del fatto che avrebbe avviato un'attività, senza che fosse necessario ottenere una risposta da tale ufficio. Contemporaneamente o dopo aver informato detto ufficio, tale offerente avrebbe potuto avviare, se necessario, una procedura di autorizzazione. Tenuto conto del termine previsto per la presentazione delle offerte nel caso di una gara d'appalto internazionale, che è di almeno 40 giorni, e del termine della procedura di autorizzazione prevista da detta legge, che è di 30 giorni, detto offerente avrebbe avuto a disposizione un tempo sufficiente per espletare le procedure connesse alla procedura di autorizzazione.
- 33 In secondo luogo, il primo appalto sarebbe già stato valutato e approvato due volte dai revisori del Ministero delle Finanze. Pertanto, il mutamento retroattivo dell'interpretazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in occasione di una terza verifica contabile effettuata dagli stessi revisori contabili non sarebbe stato conforme ai principi di buona amministrazione e di tutela del legittimo affidamento.
- 34 Dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn), la Riigi Tugiteenuste Keskus, sostenuta dal Ministero delle Finanze, ha concluso per il rigetto del ricorso del Ministero degli Affari sociali. Essa ha sostenuto, in particolare, che l'articolo

46 della direttiva 2004/18 consente soltanto di esigere che l'offerente produca la prova di disporre di un'autorizzazione a fornire servizi rilasciata dallo Stato membro in cui è stabilito o una prova relativa alla sua appartenenza ad un'organizzazione specifica in tale Stato membro. Inoltre, sarebbe irragionevole e contrario al principio della parità di trattamento esigere che l'offerente abbia già proceduto a diversi atti in Estonia al momento della presentazione dell'offerta, anche se questi ultimi sono connessi all'esecuzione dell'appalto. Infine, la Riigi Tugiteenuste Keskus ritiene che non sia stato violato il principio della tutela del legittimo affidamento.

- 35 Con decisione del 22 maggio 2019, il Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn) ha respinto il ricorso del Ministero degli Affari sociali con la motivazione che il requisito che gli offerenti dispongano di un riconoscimento di un'autorità estone o che essi adempiano obblighi in materia di informazione e di autorizzazione in Estonia era sproporzionato e discriminatorio nei confronti degli offerenti stabiliti in altri Stati membri. Tale giudice ha altresì respinto il motivo vertente su una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, dal momento che il Ministero degli Affari sociali non poteva, alla luce di precedenti verifiche, non vincolanti, effettuate dai servizi del Ministero delle Finanze, avere certezza giuridica della mancata constatazione di violazioni in futuro delle norme applicabili in materia di appalti pubblici.
- 36 A seguito del rigetto del suo ricorso, il Ministero degli Affari sociali ha interposto appello dinanzi alla Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn, Estonia).
- 37 Secondo la Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn), poiché le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione o del riconoscimento dell'autorità competente non sono totalmente armonizzate dal regolamento n. 852/2004, un operatore economico non può basarsi, per iniziare ad esercitare un'attività in uno Stato membro diverso dal suo Stato di origine, sul riconoscimento rilasciato in quest'ultimo, ma dovrebbe ottenere, nel primo, il rilascio del riconoscimento richiesto.
- 38 Inoltre, il fatto di ammettere un offerente per un appalto pubblico alla luce della sola promessa fatta da quest'ultimo di chiedere un'autorizzazione o una registrazione potrebbe compromettere l'esecuzione dell'appalto di cui trattasi qualora tale offerente non soddisfi tale obbligo o non sia in grado di svolgere la sua attività conformemente alle condizioni di rilascio di tale autorizzazione o di tale registrazione.
- 39 Pur rilevando che il requisito di un'autorizzazione o di una registrazione in Estonia è sproporzionato nei confronti degli offerenti stabiliti in un altro Stato membro, il giudice del rinvio osserva che l'interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2004/18 non si impone con evidenza, tanto più che la Corte non ha ancora avuto occasione di interpretare tale disposizione. Inoltre, i requisiti stabiliti nell'interesse della sicurezza dei prodotti alimentari sarebbero giustificati in quanto condizione per l'esecuzione degli appalti pubblici di cui trattasi, cosicché la controversia principale verterebbe solo sulla questione del momento in cui tali requisiti devono essere soddisfatti, o al momento della presentazione dell'offerta, o in fase di esecuzione dell'appalto.

40 È in tale contesto che la Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallin) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se gli articoli 2 e 46 della direttiva [2004/18] debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali – come l'articolo 41, paragrafo 3, dalla [legge sugli appalti pubblici] – secondo cui, quando la legge prevede requisiti specifici per le attività da svolgersi in forza di un appalto pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice deve indicare nel bando di gara le registrazioni o le autorizzazioni necessarie ai fini dell'ammissione dell'offerente, deve richiedere nel bando stesso la presentazione di una prova dell'autorizzazione o della registrazione ai fini della verifica del soddisfacimento degli specifici requisiti di legge e deve respingere, come non ammissibile, l'offerente qualora quest'ultimo non disponga della corrispondente autorizzazione o registrazione.
- 2) Se il combinato disposto degli articoli 2 e 46 della direttiva [2004/18] debba essere interpretato nel senso che essi ostano a che l'amministrazione aggiudicatrice preveda, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico in materia di aiuto alimentare il cui valore supera la soglia che impone un bando di gara internazionale, una condizione in materia di qualificazione degli offerenti, in base alla quale tutti gli offerenti, indipendentemente dal luogo in cui hanno svolto la loro attività fino ad allora, devono disporre, già al momento della presentazione dell'offerta, di un'autorizzazione o di un'autorizzazione in tale Stato membro.
- 3) In caso di risposta affermativa alla questione che precede:
  - a) Se gli articoli 2 e 46 della direttiva [2004/18] debbano essere considerati come disposizioni tanto chiare da precludere la possibilità di opporre, contro di esse, il principio della tutela del legittimo affidamento.
  - b) Se gli articoli 2 e 46 della direttiva [2004/18] debbano essere interpretati nel senso che una situazione in cui, nel quadro di un appalto pubblico concernente aiuti alimentari, l'amministrazione aggiudicatrice richiede agli offerenti, a norma della legge relativa ai prodotti alimentari, di disporre, già all'atto della presentazione dell'offerta, di un'autorizzazione, possa essere considerata come violazione manifesta della normativa vigente, negligenza o abuso che osta all'azionamento del principio della tutela del legittimo affidamento».

Sulle questioni pregiudiziali

*Sulle questioni prima e seconda*

41 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18 debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve esigere, in un bando di gara e quale criterio di selezione qualitativa, che gli offerenti forniscano la prova, sin dalla presentazione della

loro offerta, di essere in possesso di una registrazione o di un riconoscimento richiesti dalla normativa applicabile all'attività che costituisce oggetto dell'appalto pubblico e rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione di tale appalto, sebbene siano già in possesso di una registrazione o di un riconoscimento analoghi nello Stato membro nel quale sono stabiliti.

- 42 In via preliminare, occorre osservare che il secondo appalto pubblico di cui trattasi nel procedimento principale è stato aggiudicato nel 2017, quando la direttiva 2004/18 non era più in vigore, in quanto era stata abrogata con effetto dal 18 aprile 2016 dalla 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 95, pag. 65), e che il termine per la trasposizione delle disposizioni della direttiva 2014/24 scadeva anch'esso il 18 aprile 2016.
- 43 Di conseguenza, in assenza di precisazioni del giudice del rinvio sulla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice ha scelto il tipo di procedura che intendeva seguire risolvendo definitivamente la questione se sussista o meno l'obbligo di indire preventivamente una gara per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione, non si può stabilire se le disposizioni della direttiva 2014/24 siano inapplicabili per il motivo che il termine di trasposizione di quest'ultima sarebbe scaduto dopo tale data (v., in tal senso, sentenze del 27 ottobre 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punti 31 e 32, nonché del 28 febbraio 2018, MA.T.I. SUD e Duemme SGR, C-523/16 e C-536/16, EU:C:2018:122, punto 36), ove risulta precisato che il contenuto degli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18 è stato recepito nella direttiva 2014/24.
- 44 Inoltre, occorre rilevare che l'obbligo per gli offerenti di disporre di una registrazione o di un riconoscimento richiesti dalla normativa applicabile all'attività oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi deve essere inteso come un criterio di selezione qualitativa e non come una condizione di esecuzione dell'appalto, ai sensi dell'articolo 26 della direttiva 2004/18.
- 45 Infatti, da un lato, tale requisito corrisponde alla facoltà concessa all'amministrazione aggiudicatrice dall'articolo 46 di tale direttiva di invitare un operatore economico a dimostrare la sua abilitazione ad esercitare l'attività professionale oggetto di una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico. Detto requisito sancisce così un criterio di selezione qualitativa degli offerenti destinato a consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di valutare l'idoneità di detti offerenti ad eseguire l'appalto pubblico di cui trattasi.
- 46 Dall'altro lato, è vero che l'obbligo, per un operatore economico, di essere registrato nello Stato membro di esecuzione dell'appalto pubblico di cui trattasi o di disporre di un riconoscimento presuppone che l'aggiudicatario sia tenuto a disporre di uno stabilimento in tale Stato. Per contro, esso non fornisce alcuna informazione sulle modalità di esecuzione di tale appalto. Pertanto, il requisito di disporre di una registrazione o di un riconoscimento non può essere considerato espressione di una condizione particolare relativa all'esecuzione di detto appalto.

- 47 Occorre pertanto stabilire se l'articolo 46 della direttiva 2004/18 osti a che un'amministrazione aggiudicatrice imponga, quale criterio di selezione qualitativa degli offerenti, il rilascio di una registrazione e/o di un riconoscimento nello Stato membro di esecuzione dell'appalto pubblico di cui trattasi, anche nell'ipotesi in cui gli offerenti dispongano già di una registrazione e/o di un riconoscimento analoghi nello Stato membro in cui sono stabiliti.
- 48 In primo luogo, per quanto riguarda la direttiva 2004/18, dal suo articolo 46, in combinato disposto con il considerando 42 di quest'ultima, risulta che il principio del reciproco riconoscimento delle qualifiche prevale nella fase della selezione degli offerenti. L'articolo 46, primo comma, di tale direttiva prevede infatti che, quando un operatore economico che intende partecipare a un appalto pubblico è invitato a dimostrare la sua iscrizione nel registro della professione o nel registro delle imprese o a presentare una dichiarazione giurata o un certificato, può farlo conformemente alle condizioni previste nello Stato membro in cui è stabilito. Il secondo comma di tale articolo enuncia, nello stesso senso, che nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, se i candidati o gli offerenti devono essere in possesso di un particolare riconoscimento ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere loro di provare il possesso di tale riconoscimento ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi.
- 49 Ne consegue che un offerente deve poter provare la propria idoneità ad eseguire un appalto pubblico avvalendosi di documenti, quali un certificato o un'iscrizione nel registro della professione o nel registro di commercio, provenienti dalle autorità competenti dello Stato membro in cui è stabilito.
- 50 Tale interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2004/18 è corroborata da altre disposizioni di tale direttiva. In tal senso, l'articolo 48, paragrafo 2, lettere d) e j), ii), di detta direttiva menziona diverse ipotesi nelle quali un operatore economico può comprovare le proprie capacità tecniche e/o professionali trasmettendo all'amministrazione aggiudicatrice dello Stato membro di esecuzione di un appalto pubblico documenti redatti dalle autorità competenti di uno Stato membro diverso da quest'ultimo. Lo stesso vale per l'articolo 49 della medesima direttiva per quanto riguarda il rispetto delle norme di garanzia della qualità.
- 51 Dall'articolo 52, paragrafo 3, della direttiva 2004/18 risulta, altresì, che l'iscrizione autenticata dagli organismi competenti di uno Stato membro in elenchi ufficiali o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione di tale Stato membro costituisce una presunzione di idoneità, nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri, rispetto, in particolare, all'articolo 46 di tale direttiva. Risulta altresì dall'articolo 52, paragrafo 4, di detta direttiva che le informazioni che possono essere dedotte dall'inserimento in elenchi ufficiali o dalla certificazione non possono essere rimesse in discussione senza giustificazione. Infine, conformemente all'articolo 52, paragrafo 5, secondo comma, della medesima direttiva, le amministrazioni aggiudicatrici di uno Stato membro riconoscono i certificati equivalenti degli organismi stabiliti in altri Stati membri.

- 52 Occorre, peraltro, rilevare che la violazione dell'articolo 46 della direttiva 2004/18 implica necessariamente quella dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento degli offerenti, quali garantiti all'articolo 2 di tale direttiva, poiché il requisito che gli offerenti dispongano di un riconoscimento di un'autorità estone o che essi adempiano obblighi in materia di informazione e di riconoscimento in Estonia si rivela discriminatorio e non appare giustificato nei confronti degli offerenti stabiliti in altri Stati membri.
- 53 Nel caso di specie, nulla consente di supporre che gli appalti pubblici di cui al procedimento principale non possano essere eseguiti dallo Stato membro in cui l'offerente è stabilito o un altro Stato membro. Pertanto, spetta all'offerente decidere, sulla base di un calcolo economico, se intende dotarsi di uno stabilimento nello Stato membro di esecuzione dell'appalto in questione.
- 54 Inoltre, la Corte ha già considerato che la circostanza che uno Stato membro subordini l'esecuzione di prestazioni di servizi da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro al possesso di un'autorizzazione di stabilimento nel primo Stato avrebbe la conseguenza di privare di ogni effetto utile l'articolo 56 TFUE, il cui scopo è proprio quello di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato membro nel cui territorio la prestazione deve essere fornita (v., per analogia, sentenza del 10 febbraio 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, punto 14).
- 55 Ne consegue che l'articolo 46 della direttiva 2004/18 deve essere interpretato nel senso che osta a che un'amministrazione aggiudicatrice imponga, quale criterio di selezione qualitativa, l'ottenimento di una registrazione e/o di un riconoscimento nello Stato membro di esecuzione degli appalti pubblici nell'ipotesi in cui l'offerente benefici già di un riconoscimento analogo nello Stato membro in cui è stabilito.
- 56 In secondo luogo, la decisione di rinvio suggerisce, tuttavia, che l'obbligo per gli offerenti di disporre di una registrazione o di un riconoscimento in Estonia, sebbene essi siano già titolari di un riconoscimento analogo nello Stato membro in cui sono stabiliti, discende dalla legge relativa ai prodotti alimentari, la quale mira a concretizzare le disposizioni del regolamento n. 852/2004, tenuto conto dei numerosi rinvii a tale regolamento che essa contiene. In tali circostanze, la normativa, sia nazionale sia dell'Unione, relativa ai prodotti alimentari, potrebbe costituire una legge speciale e, a tale titolo, derogare alle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.
- 57 Occorre inoltre stabilire se l'interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2004/18 esposta al punto 55 della presente sentenza non entri in conflitto con il regolamento n. 852/2004, nel qual caso la Corte dovrebbe sforzarsi di conciliare le esigenze contrastanti derivanti da tale regolamento e da tale direttiva.
- 58 A tale proposito, come enunciato dal suo considerando 1, risulta che, se è pur vero che il regolamento n. 852/2004 ha come obiettivo il conseguimento di un livello elevato di protezione della vita e della salute umana, tuttavia esso mira anche a pervenire alla libera circolazione dei prodotti alimentari nell'Unione.

- 59 Orbene, tale obiettivo di libera circolazione dei prodotti alimentari sarebbe pregiudicato se gli operatori del settore alimentare dovessero essere registrati o ottenere un riconoscimento all'esercizio in ciascuno Stato membro in cui trasportano o immagazzinano i loro prodotti alimentari.
- 60 Come risulta dall'articolo 3 del regolamento n. 852/2004, in combinato disposto con il considerando 8 di quest'ultimo, il legislatore dell'Unione promuove un approccio integrato al fine di garantire la sicurezza alimentare del luogo di produzione primaria fino all'immissione sul mercato e l'esportazione incluse e incarica, a tal fine, ogni operatore del settore alimentare di assicurare, per tutta la catena alimentare, che la sicurezza alimentare non sia compromessa. Parimenti, l'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, lettera a), di tale regolamento sottolinea la responsabilità primaria in materia di sicurezza dei prodotti alimentari gravante sull'operatore del settore alimentare.
- 61 Ciò premesso, al fine di garantire la sicurezza dei prodotti alimentari in tutte le fasi della catena alimentare dalla produzione primaria, come richiesto dall'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, lettera b), di detto regolamento, l'articolo 6 del medesimo regolamento prevede controlli ufficiali, la registrazione e il riconoscimento degli stabilimenti del settore alimentare.
- 62 L'articolo 6 del regolamento n. 852/2004 non esclude tuttavia una separazione tra, da un lato, la competenza ad effettuare la registrazione di uno stabilimento del settore alimentare o a rilasciare un riconoscimento a tale stabilimento e, dall'altro, la competenza a controllare l'attività così autorizzata. Pertanto, in circostanze come quelle della causa principale, la registrazione o il riconoscimento ottenuti in uno Stato membro devono consentire al suo titolare di distribuire prodotti alimentari in un altro Stato membro le cui autorità sono tuttavia libere, in tal caso, di controllare tale distribuzione e di vigilare sul rispetto delle disposizioni di detto regolamento.
- 63 Ne consegue che la circostanza che un operatore economico possieda una registrazione o un riconoscimento rilasciato dallo Stato membro in cui è stabilito costituisce, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di appalto che si svolge in un altro Stato membro, una presunzione della sua idoneità a garantire in quest'ultimo Stato un'attività di fornitura e di distribuzione di prodotti alimentari e, pertanto, di eseguirvi l'appalto di cui trattasi.
- 64 Come indicato dalla Commissione in risposta ad un quesito scritto della Corte, un operatore può, di conseguenza, avvalersi della registrazione o del riconoscimento dello Stato membro in cui è situato lo stabilimento del settore alimentare dal quale ha spedito i suoi prodotti alimentari. Così è poiché gli Stati membri sono tenuti a sottoporre tutti gli stabilimenti a controlli ufficiali, ad applicare procedure che garantiscano che i controlli siano effettuati in modo efficace e ad assicurare una cooperazione tra le autorità competenti dei diversi Stati membri. Pertanto, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, un operatore del settore alimentare il cui stabilimento situato in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Estonia sia registrato o riconosciuto in quest'ultimo può consegnare prodotti alimentari in Estonia senza dover ottenere un ulteriore riconoscimento speciale.

- 65 In tali circostanze, occorre rilevare, al pari della Commissione, che l'obbligo di disporre di un deposito situato nel territorio estone deriva da un'esigenza specifica dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale e non dal regolamento n. 852/2004 stesso.
- 66 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima e seconda questione dichiarando che gli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18 devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve esigere, in un bando di gara e quale criterio di selezione qualitativa, che gli offerenti forniscano la prova, fin dalla presentazione della loro offerta, di essere in possesso di una registrazione o di un riconoscimento richiesti dalla normativa applicabile all'attività che costituisce oggetto dell'appalto pubblico e rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione di tale appalto, ove siano già in possesso di una registrazione o di un riconoscimento analoghi nello Stato membro nel quale sono stabiliti.

*Sulla terza questione*

- 67 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio della tutela del legittimo affidamento debba essere interpretato nel senso che può essere invocato da un'amministrazione aggiudicatrice che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, per conformarsi alla normativa nazionale relativa ai prodotti alimentari, ha imposto agli offerenti di disporre, sin dalla presentazione della loro offerta, di una registrazione o di un riconoscimento rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione dell'appalto.
- 68 Dalla decisione di rinvio risulta che, nel procedimento principale, il Ministero degli Affari sociali ritiene che, qualora gli si dovesse contestare di aver violato gli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18, tale violazione delle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici dell'Unione dovrebbe restare senza effetto in forza del principio di tutela del legittimo affidamento, poiché, prima dell'adozione della decisione di rettifica finanziaria del 30 ottobre 2018, i revisori del Ministero delle Finanze hanno, in due occasioni, approvato il requisito imposto a tutti gli offerenti, ivi compresi quelli stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Estonia, di presentare, al momento della presentazione dell'offerta, un'autorizzazione rilasciata dall'ufficio alimentare e veterinario.
- 69 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento si estende a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito (v., in tal senso, sentenze del 7 agosto 2018, *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, punto 50 e giurisprudenza citata; del 5 marzo 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 97, nonché del 19 dicembre 2019, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, punto 46).
- 70 Tuttavia, la concezione unitaria dello Stato, che prevale tanto nel diritto internazionale pubblico quanto nel diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 34),

esclude, per principio, che un'autorità nazionale possa avvalersi del principio del diritto dell'Unione di tutela del legittimo affidamento in una controversia che la oppone a un'altra componente dello Stato.

- 71 Pertanto, nell'ambito del procedimento principale, il fatto che il Ministero delle Finanze abbia già approvato una prassi contraria al diritto dell'Unione non può essere invocato dal Ministero degli Affari sociali al fine di lasciar perdurare tale prassi o, quanto meno, di neutralizzarne gli effetti passati.
- 72 Si deve quindi rispondere alla terza questione dichiarando che il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che non può essere invocato da un'amministrazione aggiudicatrice che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, per conformarsi alla normativa nazionale relativa ai prodotti alimentari, ha imposto agli offerenti di disporre, sin dalla presentazione della loro offerta, di una registrazione o di un riconoscimento rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione dell'appalto.

Sulle spese

- 73 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 (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) Gli articoli 2 e 46 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve esigere, in un bando di gara e quale criterio di selezione qualitativa, che gli offerenti forniscano la prova, sin dal deposito della loro offerta, di disporre di una registrazione o di un riconoscimento richiesti dalla normativa applicabile all'attività oggetto dell'appalto pubblico di cui trattasi e rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione dell'appalto, ove siano già in possesso di una registrazione o un riconoscimento analoghi nello Stato membro nel quale sono stabiliti.
- 2) Il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere interpretato nel senso che non può essere invocato da un'amministrazione aggiudicatrice che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, per conformarsi alla normativa nazionale relativa ai prodotti alimentari, abbia imposto agli offerenti di disporre, sin dalla presentazione della loro offerta, di una registrazione o di un riconoscimento rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione dell'appalto.

