

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

1° marzo 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2004/18/CE – Procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi di consulenza alle aziende agricole – Sussistenza o meno di un appalto pubblico – Sistema di acquisizione di servizi consistente nell’ammettere come prestatori tutti gli operatori economici che soddisfano condizioni prestabilite – Sistema non aperto al successivo accesso di altri operatori economici»

Nella causa C-9/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), con decisione del 22 dicembre 2016, pervenuta in cancelleria il 9 gennaio 2017, nel procedimento promosso da

Maria Tirkkonen,

con l’intervento di:

Maaseutuvirasto,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (relatore) e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per M. Tirkkonen, da A. Kuusniemi-Laine, asianajaja;
- per il governo finlandese, da S. Hartikainen, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da A. Tokár e I. Koskinen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 13 dicembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 1, paragrafo 2, lettera a), 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento promosso dalla sig.ra Maria Tirkkonen in merito al rigetto, da parte del Maaseutuvirasto (Agenzia per lo sviluppo rurale, Finlandia; in prosieguo: l'«Agenzia»), dell'offerta che essa aveva presentato per essere selezionata, in qualità di consulente per il settore «animali da produzione, piani di assistenza sanitaria», nell'ambito del sistema «Neuvo 2020 – Maatilojen neuvontajärjestelmä» (Neuvo 2020 – Sistema di consulenza alle aziende agricole) (in prosieguo: il «sistema di consulenza alle aziende agricole Neuvo 2020»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2004/18

3 L'articolo 1 della direttiva 2004/18, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«(...)

2. a) Gli “appalti pubblici” sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva.

(...)

5. Un “accordo quadro” è un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

(...».

4 Per quanto concerne gli «[a]ccordi quadro», l'articolo 32 di tale direttiva prevede in particolare:

«(...)

2. Ai fini della conclusione di un accordo quadro, le amministrazioni aggiudicatrici seguono le regole di procedura previste dalla presente direttiva in tutte le fasi fino all'aggiudicazione degli appalti basati su tale accordo quadro. Le parti dell'accordo quadro sono scelte applicando i criteri di aggiudicazione definiti ai sensi dell'articolo 53.

Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste ai paragrafi 3 e 4. Tali procedure sono applicabili solo tra le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici inizialmente parti dell'accordo quadro.

In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro le parti non possono in nessun caso apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro, in particolare nel caso di cui al paragrafo 3.

(...)

4. Quando un accordo quadro è concluso con più operatori economici, il numero di questi deve essere almeno pari a tre, purché vi sia un numero sufficiente di operatori economici che soddisfano i criteri di selezione e/o di offerte accettabili corrispondenti ai criteri di aggiudicazione.

Gli appalti basati su accordi quadro conclusi con più operatori economici possono essere aggiudicati:

– mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza nuovo confronto competitivo, oppure

– qualora l'accordo quadro non fissi tutte le condizioni, dopo aver rilanciato il confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni, se necessario precisandole, e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'onere dell'accordo quadro, secondo la seguente procedura:

a) per ogni appalto da aggiudicare le amministrazioni aggiudicatrici consultano per iscritto gli operatori economici che sono in grado di realizzare l'oggetto dell'appalto;

b) le amministrazioni aggiudicatrici fissano un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico tenendo conto di elementi quali la complessità dell'oggetto dell'appalto e il tempo necessario per la trasmissione delle offerte;

c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto deve restare riservato fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;

d) le amministrazioni aggiudicatrici aggiudicano ogni appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel capitolato d'onere dell'accordo quadro».

Regolamento (UE) n. 1305/2013

5 L'articolo 15 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 487), relativo ai «[s]ervizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole», al suo paragrafo 3 così dispone:

«Le autorità o gli organismi selezionati per prestare consulenza sono dotati di adeguate risorse in termini di personale qualificato e regolarmente formato, nonché di esperienza e affidabilità nei settori in cui prestano consulenza. I beneficiari nell'ambito della presente misura sono selezionati mediante inviti a presentare proposte. La procedura di selezione è disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici ed è aperta ad organismi sia pubblici che privati. Tale procedura deve essere obiettiva ed escludere i candidati con conflitti d'interesse.

(...)».

Regolamento (UE) n. 1306/2013

6 L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549 e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 13), dispone quanto segue:

«Gli Stati membri istituiscono un sistema di consulenza per i beneficiari sulla conduzione del terreno e dell'azienda ("sistema di consulenza aziendale") (...)».

7 L'articolo 13 di detto regolamento, intitolato «Requisiti specifici relativi al sistema di consulenza aziendale», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri assicurano che i consulenti che operano nel sistema di consulenza aziendale siano in possesso delle qualifiche adeguate e ricevano regolarmente un'adeguata formazione».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014

8 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1305/2013 (GU 2014, L 227, pag. 18), che si riferisce alla «[s]elezione delle autorità o degli organismi che prestano servizi di consulenza»:

«Agli inviti a presentare proposte di cui all'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1305/2013 si applicano le norme unionali e nazionali in materia di appalti pubblici. Tali inviti tengono in dovuta considerazione il grado di conformità, da parte dei candidati, alle qualifiche di cui al suddetto articolo».

Direttiva 2014/24/UE

9 Ai sensi del suo articolo 91, primo comma, la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18 (GU 2014, L 94, pag. 65), ha abrogato la direttiva 2004/18 con effetto dal 18 aprile 2016.

Diritto finlandese

10 La direttiva 2004/18 è stata recepita nel diritto finlandese mediante la laki julkisista hankinnoista (348/2007) [legge sugli appalti pubblici (348/2007)] (in prosieguo: la «legge sugli appalti pubblici»).

11 Inoltre, l'articolo 45, paragrafo 1, della laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) [legge in materia di esecuzione del regime di aiuti all'agricoltura (192/2013)], nella sua versione applicabile al procedimento principale, prevede che i consulenti siano selezionati nel rispetto delle norme della legge sugli appalti pubblici e che siano selezionati e autorizzati per un lasso di tempo determinato che si conclude con la scadenza del programma di sviluppo per le aree rurali continentali della Finlandia per il periodo 2014-2020. Ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 2, di tale legge la scelta e l'ammissione presuppongono che il consulente disponga di competenze sufficienti sotto il profilo della qualità e dell'entità dell'incarico di consulenza e che egli debba inoltre soddisfare le condizioni di idoneità di cui all'articolo 46 di tale legge.

12 L'articolo 45, paragrafo 3, della medesima legge impone al consulente di mantenere e sviluppare le conoscenze tecniche indispensabili per la consulenza aziendale.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

13 Dalla decisione di rinvio risulta che la Repubblica di Finlandia ha stabilito un programma di sviluppo della zona rurale della Finlandia continentale per il periodo 2014-2020, per il quale

l'Agenzia ha, con un bando pubblicato il 16 settembre 2014, invitato a presentare proposte per la conclusione di contratti relativi a servizi di consulenza, nell'ambito del sistema di consulenza alle aziende agricole Neuvo 2020, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2020.

14 La prestazione di servizi di consulenza di cui trattasi nel procedimento principale è soggetta alle condizioni stabilite in un progetto di accordo quadro che è allegato al bando.

15 Il servizio di consulenza oggetto di detto bando è proposto agli agricoltori e agli altri gestori del territorio che hanno stipulato un accordo ambientale relativo al versamento di compensazioni ambientali. Gli agricoltori che soddisfano tale condizione, e che intendono chiedere una consultazione, sono liberi di rivolgersi al consulente di loro scelta, membro del sistema di consulenza alle aziende agricole Neuvo 2020. Il consulente viene allora pagato in funzione dei lavori realizzati, con una retribuzione oraria al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) versata dall'Agenzia; all'agricoltore è imputato solo l'importo dell'IVA.

16 Per consentire la selezione di prestatori di servizi di consulenza alle aziende agricole e conformemente ai requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento n. 1305/2013 e all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, l'Agenzia ha imposto ai candidati che desiderino essere selezionati in base a tale meccanismo di dimostrare di essere qualificati, regolarmente formati e esperti come consulenti nei settori in cui essi intendevano fornire consulenza.

17 Come indicato dal giudice del rinvio, l'Agenzia ha, in un primo tempo, adottato, il 18 dicembre 2014, una decisione di aggiudicazione condizionata (in prosieguo: la «decisione controversa») che selezionava tutti i consulenti che avevano presentato domanda e che soddisfacevano i criteri di idoneità e i requisiti minimi previsti dal bando e dai relativi allegati. In un secondo tempo, l'Agenzia ha selezionato, con una decisione di aggiudicazione definitiva, i candidati che avevano superato l'esame menzionato nell'allegato del bando.

18 La sig.ra Tirkkonen non figurava tra i consulenti ammessi con riserva dalla decisione controversa, poiché non aveva compilato il punto 7 del modulo per la presentazione delle offerte, intitolato «Conformità dell'offerta ai requisiti formali del bando», in cui il prestatore doveva indicare se accettasse o meno le condizioni del modello di accordo quadro allegato al bando, barrando la casella «sì» o la casella «no». Ritenendo che fosse indispensabile accettare le condizioni di tale modello di accordo quadro, l'Agenzia, con la decisione controversa, ha respinto la candidatura della sig.ra Tirkkonen e non l'ha autorizzata ad adeguare la sua offerta barrando la casella «sì» al punto 7 del modulo succitato.

19 Quest'ultima ha quindi impugnato detta decisione dinanzi al markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche, Finlandia) al fine di ottenere il diritto di completare i propri documenti e di compilare il punto 7 del modulo. A tal fine, essa affermava che il bando recante invito a presentare proposte di cui al procedimento principale costituiva un regime di approvazione che, di conseguenza, non rientrava nella nozione di appalto pubblico. Pertanto, essa sosteneva che avrebbe dovuto essere autorizzata a completare la sua offerta.

20 Dopo che il suo ricorso era stato respinto con sentenza del 7 settembre 2015, la sig.ra Tirkkonen ha proposto impugnazione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia).

21 Il giudice del rinvio si interroga sull'applicabilità al procedimento principale della legge sugli appalti pubblici, considerato che dalla sentenza del 2 giugno 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399) risulta che la scelta di un'offerta, e quindi di un aggiudicatario, costituisce un elemento intrinsecamente legato alla nozione di «appalto pubblico», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18. Tuttavia, siccome gli offerenti, prima di essere definitivamente ammessi ad aderire all'accordo quadro allegato al bando recante invito a presentare proposte, dovevano superare un esame descritto in tale bando, il giudice del rinvio evidenzia che tali requisiti potrebbero costituire caratteristiche determinanti ai sensi della sentenza del 26 marzo 2015, Ambisig (C-601/13, EU:C:2015:204, punti 31 e 32), e, pertanto, comportare la qualificazione come «appalto pubblico» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18.

22 Ciò posto, il giudice del rinvio rileva tuttavia, da un lato, che nel bando di cui al procedimento principale non sono indicati i criteri di aggiudicazione che avrebbero costituito la base di comparazione delle offerte e, dall'altro, che l'Agenzia non ha né attribuito un punteggio né confrontato le offerte. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, tutti gli offerenti rispondenti ai requisiti di siffatto bando, che avessero superato l'esame di cui all'allegato di tale bando, sarebbero stati ammessi ad aderire all'accordo quadro.

23 Il giudice del rinvio sottolinea tuttavia che, anche se il numero degli offerenti ammessi ad aderire all'accordo quadro non è predeterminato nel capitolato d'oneri, esso è limitato, in pratica, dall'obbligo del rispetto dei requisiti suddetti.

24 Il giudice del rinvio rileva, inoltre, che la particolarità del sistema di convenzioni che ha dato luogo alla sentenza del 2 giugno 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399), risiedeva nel fatto che il sistema fosse permanentemente aperto agli operatori interessati, durante tutta la durata della sua validità, elemento che era sufficiente a distinguere tale sistema da un accordo quadro ai sensi della direttiva 2004/18. Orbene, nella fattispecie, un prestatore di servizi di consulenza non potrebbe più accedere al sistema di consulenza alle aziende agricole Neuvo 2020 dopo l'adozione, da parte dell'Agenzia, della decisione di aggiudicazione definitiva, il che limiterebbe il numero degli operatori economici che possono erogare il servizio di consulenza.

25 È in tale contesto che il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sugli appalti 2004/18 debba essere interpretato nel senso che la definizione di “appalti pubblici” includa, nell'accezione della direttiva medesima, un sistema di convenzioni

- per mezzo del quale un ente pubblico intenda acquisire servizi sul mercato per una durata limitata e prestabilita, stipulando, alle condizioni contenute in un modello di accordo quadro allegato al bando, contratti con tutti gli operatori economici rispondenti ai requisiti stabiliti e individualmente definiti nei documenti di gara relativamente all'idoneità dell'offerente ed alle prestazioni offerte e che superino un esame specificato nel bando medesimo, e
- cui non sia più possibile l'accesso nel corso del periodo di validità dell'accordo quadro».

Sulla questione pregiudiziale

26 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 debba essere interpretato nel senso che si deve qualificare come appalto pubblico, ai sensi di tale direttiva, un sistema di consulenza alle aziende agricole, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, nel quale un ente pubblico seleziona tutti gli operatori economici, purché essi soddisfino i requisiti di idoneità stabiliti da un bando e superino l'esame menzionato in detto bando, e che non ammette nessun nuovo operatore durante il periodo di validità limitata di questo sistema.

27 In via preliminare, si deve rilevare che, poiché la direttiva 2004/18 è stata abrogata dopo la data di adozione della decisione controversa, la sua interpretazione rimane pertinente al fine di consentire al giudice del rinvio di dirimere la controversia principale.

28 Come rilevato dalla Commissione europea, il sistema di consulenza alle aziende agricole conduce alla conclusione di contratti a titolo oneroso tra un ente pubblico, che potrebbe costituire un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi della direttiva 2004/18, e taluni operatori economici, aventi ad oggetto la fornitura di servizi, il che corrisponde alla definizione della nozione di «appalto pubblico», enunciata all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva.

29 Occorre tuttavia ricordare che la finalità della direttiva 2004/18 era quella di escludere il rischio che gli offerenti o candidati nazionali fossero preferiti nell'aggiudicazione di appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Orbene, tale rischio è strettamente collegato all'esclusiva che deriverà dall'aggiudicazione dell'appalto in questione all'operatore di cui sarà stata selezionata l'offerta, o agli operatori economici le cui offerte saranno state selezionate nel caso di un accordo quadro, il che costituisce l'obiettivo di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 2 giugno 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, punti 35 e 36).

30 A tale riguardo, la Corte ha già sottolineato che la scelta di un'offerta, e quindi di un aggiudicatario, costituisce un elemento intrinsecamente legato all'inquadramento degli appalti pubblici da parte di tale direttiva e, di conseguenza, alla nozione di «appalto pubblico», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della stessa (v., in tal senso, sentenza del 2 giugno 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, punto 38).

31 Ne consegue che la mancata designazione di un operatore economico a cui sia accordata l'esclusiva su un appalto fa sì che non sussista la necessità d'inquadrare l'azione di tale amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle precise norme della direttiva 2004/18 per impedirle di attribuire un appalto favorendo gli operatori nazionali (v., in tal senso, sentenza del 2 giugno 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punto 37).

32 Nella fattispecie, occorre pertanto determinare se l'Agenzia abbia scelto un'offerta tra tutte quelle che soddisfacevano le condizioni da essa stabilite nel bando.

33 A tal riguardo, dalla decisione di rinvio risulta che l'Agenzia intende costituire un «pool» cospicuo di consulenti che devono soddisfare un certo numero di requisiti. Orbene, dato che l'Agenzia accetta tutti i candidati che soddisfano tali requisiti, risulta chiaramente, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, che essa non effettua alcuna selezione tra le offerte accettabili e che si limita a vigilare sul rispetto dei criteri qualitativi.

34 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza che, come emerge dalla decisione di rinvio, l'accesso al sistema di consulenza alle aziende agricole di cui al procedimento principale è limitato a un periodo preliminare – che termina al momento dell'organizzazione dell'esame o, al più tardi, all'atto della pubblicazione della decisione di aggiudicazione definitiva – e che, di conseguenza, non è possibile per un consulente, come la signora *Tirkkonen*, aderire a detto sistema di consulenza alle aziende agricole.

35 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 51 e 52 delle sue conclusioni, la circostanza che, a differenza del contesto all'origine della sentenza del 2 giugno 2016, *Falk Pharma* (C-410/14, EU:C:2016:399), un sistema di consulenza alle aziende agricole come quello oggetto del procedimento principale non sia aperto in via permanente agli operatori economici interessati è priva di pertinenza. Nel caso di specie, l'elemento determinante risiede nel fatto che l'amministrazione aggiudicatrice non ha menzionato alcun criterio di aggiudicazione dell'appalto destinato a permettere di confrontare e classificare le offerte accettabili. In mancanza di tale elemento – che è, come risulta dal punto 38 della sentenza del 2 giugno 2016, *Falk Pharma* (C-410/14, EU:C:2016:399), intrinsecamente legato all'inquadramento degli appalti pubblici – un sistema di consulenza alle aziende agricole come quello oggetto del procedimento principale non costituisce un appalto pubblico ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18.

36 Inoltre, si deve ricordare che, anche nell'ipotesi in cui l'accertamento dell'idoneità degli offerenti e l'aggiudicazione dell'appalto siano effettuati simultaneamente, le due operazioni devono essere considerate distinte e disciplinate da norme diverse (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 1988, *Beentjes*, 31/87, EU:C:1988:422, punti 15 e 16, e sentenza del 24 gennaio 2008, *Lianakis e a.*, C-532/06, EU:C:2008:40, punto 26).

37 Pertanto, non possono essere qualificati come «criteri di aggiudicazione» criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto di cui trattasi. Infatti, criteri che riguardano essenzialmente l'esperienza, le qualifiche e i mezzi atti a garantire la corretta

esecuzione dell'appalto in questione sono stati considerati come relativi all'idoneità degli offerenti a eseguire tale appalto e non come «criteri di aggiudicazione», anche nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice li abbia qualificati come tali (v., in tal senso, sentenza del 24 gennaio 2008, Lianakis e a., C-532/06, EU:C:2008:40, punti 30 e 31).

38 Infine, tale conclusione non è in alcun modo inficiata dalla soluzione adottata nella sentenza del 26 marzo 2015, Ambisig (C-601/13, EU:C:2015:204, punti da 31 a 34), nella quale la Corte ha, in sostanza, rilevato che le competenze e l'esperienza dei membri della squadra incaricata di eseguire l'appalto pubblico possono comparire come criterio di aggiudicazione nel bando di gara o nel capitolato d'onori, posto che la qualità dell'esecuzione di un appalto può dipendere in modo determinante dal valore professionale delle persone incaricate di eseguirlo, costituito dalla loro esperienza professionale e dalla loro formazione, soprattutto qualora la prestazione oggetto dell'appalto sia di carattere intellettuale e riguardi servizi di formazione e consulenza.

39 Tale valutazione deve essere tuttavia letta alla luce delle circostanze all'origine della causa che ha dato luogo a tale sentenza, vale a dire alla luce della scelta, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dell'offerta che intendeva selezionare tra più offerte accettabili. In tal modo, a differenza della causa di cui al procedimento principale, l'amministrazione aggiudicatrice ha effettuato, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 26 marzo 2015, Ambisig (C-601/13, EU:C:2015:204, punti 11, 13, e da 28 a 34), un'effettiva comparazione tra le offerte accettabili al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Infatti, in quest'ultima causa, l'esperienza della squadra tecnica proposta era una caratteristica intrinseca dell'offerta e non costituiva semplicemente un criterio di valutazione dell'idoneità degli offerenti.

40 Dall'analisi che precede risulta che i requisiti stabiliti nel bando recante invito a presentare proposte pubblicato dall'Agenzia non possono costituire criteri di aggiudicazione ai sensi della direttiva 2004/18.

41 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre quindi rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 deve essere interpretato nel senso che non costituisce un appalto pubblico, ai sensi di tale direttiva, un sistema di consulenza alle aziende agricole, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, mediante il quale un ente pubblico seleziona tutti gli operatori economici che soddisfano i requisiti di idoneità stabiliti dal bando recante invito a presentare proposte e che superano l'esame menzionato in detto bando, anche se nessun nuovo operatore può essere ammesso durante il periodo di validità limitata di tale sistema.

Sulle spese

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

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

L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), 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, deve essere interpretato nel senso che non costituisce un appalto pubblico, ai sensi di tale direttiva, un sistema di consulenza alle aziende agricole, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, mediante il quale un ente pubblico seleziona tutti gli operatori economici che soddisfano i requisiti di idoneità stabiliti dal bando recante invito a presentare proposte e che superano l'esame menzionato in detto bando, anche se nessun nuovo operatore può essere ammesso durante il periodo di validità limitata di tale sistema.