Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

9 luglio 2026 *

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 82 – Procedura relativa a un concorso di progettazione – Assenza di previa audizione dei candidati – Tutela dell'anonimato – Diritto al contraddittorio»

Nella causa C-888/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), con decisione del 28 novembre 2024, pervenuta in cancelleria il 20 dicembre 2024, nel procedimento

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

contro

Metro do Porto, S.A.,

Betar Consultores, Lda,

LA CORTE (Terza Sezione),

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

avvocato generale: A. Biondi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per l'Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda, da F. Vellozo Ferreira, advogado;

– per la Metro do Porto, S.A., da D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques e A. Saavedra, advogados;

– per il governo portoghese, da P. Barros da Costa e F. Batista, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il portoghese.

– per la Commissione europea, da A. Biolan, I. Melo Sampaio e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 marzo 2026,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 80 e 82 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), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2019/1828 della Commissione, del 30 ottobre 2019 (GU 2019, L 279, pag. 25) (in prosieguo: la «direttiva 2014/24»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (in prosieguo: la «società ricorrente nel procedimento principale»), da un lato, e la Metro do Porto, S.A. (in prosieguo: l'«amministrazione aggiudicatrice») e la Betar Consultores, Lda, dall'altro, in merito alla regolarità di una procedura di concorso di progettazione al termine della quale il progetto della società ricorrente nel procedimento principale non è stato accolto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2014/24

3 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 dispone quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4.

4 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(…)

21. "concorsi di progettazione": le procedure intese a fornire all'amministrazione aggiudicatrice, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi;

(…)».

5 Ai sensi dell'articolo 4 di detta direttiva:

«La presente direttiva si applica agli appalti con un importo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari o superiore alle soglie seguenti:

(…)

b) 139 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità; (…)

c) 214 000 EUR per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; (…)

(…)».

6 L'articolo 7 della stessa direttiva così dispone:

«La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione di cui alla 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)] che sono aggiudicati o organizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici che esercitano una o più delle attività di cui agli articoli da 8 a 14 di detta direttiva e sono aggiudicati per l'esercizio di tali attività, (…)».

7 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24:

«Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata.

(…)».

8 L'articolo 36, paragrafo 5, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Se riaprono il confronto competitivo per i contratti specifici in base al paragrafo 4, lettera b), le amministrazioni aggiudicatrici indicano agli offerenti la data e l'ora in cui intendono procedere alla raccolta delle informazioni necessarie per costituire offerte adattate ai requisiti del contratto specifico in questione e danno agli offerenti la possibilità di rifiutare tale raccolta di informazioni.

Le amministrazioni aggiudicatrici prevedono un adeguato lasso di tempo tra la notifica e l'effettiva raccolta di informazioni.

Prima dell'aggiudicazione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici presentano le informazioni raccolte all'offerente interessato, in modo da offrire la possibilità di contestare o confermare che l'offerta così costituita non contiene errori materiali».

9 L'articolo 41 di detta direttiva così dispone:

«Qualora un candidato o un offerente o un'impresa collegata ad un candidato o a un offerente abbia fornito una consulenza all'amministrazione aggiudicatrice, nel contesto dell'articolo 40 o meno, o abbia altrimenti partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice adotta misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente in questione.

Tali misure includono la comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione, nonché la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte. Il candidato o l'offerente interessato è escluso dalla procedura unicamente nel caso in cui non vi siano altri mezzi per garantire il rispetto dell'obbligo di osservare il principio della parità di trattamento.

Prima di tale eventuale esclusione, ai candidati o agli offerenti è offerta la possibilità di provare che la loro partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non è un elemento in grado di falsare la concorrenza. Le misure adottate sono documentate nella relazione unica prevista ai sensi dell'articolo 84».

10 Ai sensi dell'articolo 69, paragrafi 1 e 4, della medesima direttiva:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi.

(…)

4. L'amministrazione aggiudicatrice che accerta che un'offerta è anormalmente bassa in quanto l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato può respingere tale offerta unicamente per questo motivo soltanto dopo aver consultato l'offerente e se quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice, che l'aiuto in questione era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Quando l'amministrazione aggiudicatrice respinge un'offerta in tali circostanze, provvede a informarne la Commissione [europea]».

11 Gli articoli da 78 a 82 della direttiva 2014/24 costituiscono il capo II, intitolato «Regole sui concorsi di progettazione», del titolo III, a sua volta intitolato «Particolari regimi di appalto», di tale direttiva.

12 L'articolo 78 di detta direttiva prevede quanto segue:

«Il presente capo si applica:

a) ai concorsi di progettazione organizzati nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi;

b) ai concorsi di progettazione che prevedono premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti.

(…)».

13 L'articolo 80, paragrafo 1, della stessa direttiva dispone quanto segue:

«Per organizzare i concorsi di progettazione, le amministrazioni aggiudicatrici applicano procedure conformi alle disposizioni del titolo I e del presente capo».

14 L'articolo 82 della direttiva 2014/24 prevede quanto segue:

«1. La commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri.

2. La commissione giudicatrice esamina i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima ed unicamente sulla base dei criteri specificati nel bando di concorso.

3. La commissione giudicatrice iscrive in un verbale, firmato dai suoi membri, le proprie scelte, effettuate secondo i meriti di ciascun progetto, nonché le proprie osservazioni e tutti i punti che richiedono di essere chiariti.

4. L'anonimato dev'essere rispettato sino al parere o alla decisione della commissione giudicatrice.

5. I candidati possono essere invitati, se necessario, a rispondere a quesiti che la commissione giudicatrice ha iscritto nel processo verbale allo scopo di chiarire qualsivoglia aspetto dei progetti.

6. È redatto un processo verbale completo del dialogo tra i membri della commissione giudicatrice e i candidati».

15 Conformemente alla parte E dell'allegato V della direttiva 2014/24, i bandi di concorso di cui all'articolo 79, paragrafo 1, di tale direttiva devono, in particolare, menzionare i criteri che saranno applicati in sede di valutazione dei progetti e indicare se la decisione della commissione giudicatrice è vincolante o meno per l'amministrazione aggiudicatrice interessata e se gli appalti conseguenti al concorso di progettazione saranno affidati al(ai) vincitore(i) di tale concorso.

Direttiva 2014/25

16 L'articolo 2 della direttiva 2014/25, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2019/1829 della Commissione, del 30 ottobre 2019 (GU 2019, L 279, pag. 27) (in prosieguo: la «direttiva 2014/25»), prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(…)

17) "concorsi di progettazione": le procedure intese a fornire all'ente aggiudicatore, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base a una gara, con o senza assegnazione di premi;

(…)».

17 L'articolo 11 di tale direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatici o cavo.

Nei servizi di trasporto, si considera che una rete esiste se il servizio viene fornito alle condizioni operative stabilite dalla competente autorità di uno Stato membro, quali le condizioni relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio».

18 L'articolo 15 di detta direttiva così dispone:

«La presente direttiva si applica agli appalti che non sono esclusi in virtù delle eccezioni di cui agli articoli da 18 a 23 o ai sensi dell'articolo 34 concernente il perseguimento dell'attività in questione e il cui valore netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie seguenti:

a) 428 000 EUR per gli appalti di forniture e di servizi nonché per i concorsi di progettazione;

(…)».

19 Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, della medesima direttiva:

«Gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata.

(…)».

20 Gli articoli da 95 a 98 della direttiva 2014/25 costituiscono il capo II, intitolato «Regole sui concorsi di progettazione», del titolo III, a sua volta rubricato «Particolari regimi di appalto», di tale direttiva.

21 L'articolo 95 di detta direttiva prevede quanto segue:

«1. Il presente capo si applica ai concorsi di progettazione organizzati nel contesto di una procedura di aggiudicazione di un contratto di servizi, purché il valore stimato del contratto, al netto dell'IVA e compresi gli eventuali premi di partecipazione o versamenti ai partecipanti, sia pari o superiore all'importo di cui all'articolo 15, lettera a).

2. Il presente capo si applica a tutti i concorsi di progettazione per i quali l'importo complessivo dei premi di partecipazione e dei versamenti ai partecipanti, compreso il valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto di servizi che potrebbe essere successivamente aggiudicato ai sensi dell'articolo 50, lettera j), qualora l'ente aggiudicatore non escluda tale aggiudicazione nell'avviso di concorso, è uguale o superiore all'importo di cui all'articolo 15, lettera a)».

22 L'articolo 97, paragrafo 1, della stessa direttiva dispone quanto segue:

«Per organizzare i concorsi di progettazione, gli enti aggiudicatori applicano procedure conformi al titolo I e al presente capo».

23 L'articolo 98 della direttiva 2014/25 prevede quanto segue:

«1. La commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri.

2. La commissione giudicatrice esamina i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima e unicamente sulla base dei criteri specificati nel bando di concorso.

3. La commissione giudicatrice iscrive in un verbale, firmato dai suoi membri, le proprie scelte, effettuate secondo i meriti di ciascun progetto, nonché le proprie osservazioni e tutti i punti che richiedono di essere chiariti.

4. L'anonimato dev'essere rispettato sino al parere o alla decisione della commissione giudicatrice.

5. I candidati possono essere invitati, se necessario, a rispondere a quesiti che la commissione giudicatrice ha iscritto nel processo verbale allo scopo di chiarire qualsivoglia aspetto dei progetti.

6. È redatto un processo verbale completo del dialogo tra i membri della commissione giudicatrice e i candidati».

Diritto portoghese

Codice di procedura amministrativa

24 L'articolo 121 del Código do Procedimento Administrativo (codice di procedura amministrativa), nella versione applicabile al procedimento principale, intitolato «Diritto di previa audizione», così dispone:

«1. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 124, gli interessati hanno il diritto di essere ascoltati nell'ambito del procedimento prima che venga adottata la decisione finale e devono, in particolare, essere informati del probabile senso della stessa.

2. Nell'esercizio del diritto di audizione, gli interessati possono pronunciarsi su tutte le questioni rilevanti ai fini della decisione, in fatto e in diritto, nonché chiedere ulteriori iniziative e allegare documenti.

3. L'autorità competente può effettuare una sola audizione preliminare, nella quale deve includere l'insieme degli elementi di fatto e di diritto a sostegno del probabile senso della decisione.

(…)».

25 Ai sensi dell'articolo 124 del codice di procedura amministrativa, nella versione applicabile al procedimento principale, intitolato «Esenzione dall'audizione degli interessati»:

«1. Il responsabile della direzione della procedura può non procedere all'audizione degli interessati quando:

a) la decisione è urgente;

b) gli interessati hanno chiesto il rinvio menzionato al paragrafo 2 dell'articolo precedente e, per una causa loro imputabile, non è stato possibile fissare una nuova data conformemente al paragrafo 3 dello stesso articolo;

c) è ragionevolmente prevedibile che la diligenza possa compromettere l'esecuzione o l'utilità della decisione;

d) il numero di interessati da ascoltare è tale da rendere impraticabile l'audizione, nel qual caso si deve procedere a una consultazione pubblica, ove possibile, nel modo più appropriato;

e) gli interessati si sono già pronunciati nel procedimento sulle questioni rilevanti ai fini della decisione e sulle prove prodotte;

f) gli elementi presenti nel procedimento conducono ad una decisione pienamente favorevole agli interessati.

2. Nelle situazioni di cui al paragrafo precedente, la decisione finale deve indicare i motivi per cui l'audizione non è stata effettuata».

Codice degli appalti pubblici

26 L'articolo 219-A del Código dos Contratos Públicos (codice degli appalti pubblici), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «CCP»), così dispone:

«1. Il concorso di progettazione mira a selezionare uno o più lavori di progettazione, a livello del programma di base o simile, in particolare nei settori artistico, della pianificazione territoriale, della pianificazione urbana, dell'architettura, dell'ingegneria o del trattamento dei dati.

(…)

6. Le formalità applicabili alle procedure di gara pubblica, di gara ristretta con preselezione e di concorso di progettazione semplificato sono quelle stabilite nel presente capo, mentre le altre disposizioni del presente codice in materia di formazione dei contratti si applicano in via sussidiaria».

27 L'articolo 219-B, paragrafo 2, del CCP prevede quanto segue:

«Qualunque sia la modalità adottata, l'identità dei candidati autori dei lavori di progettazione presentati può essere conosciuta e rivelata solo dopo l'elaborazione della relazione di cui all'articolo 219-I, paragrafo 1».

28 L'articolo 219-F del CCP dispone quanto segue:

«1. I documenti in cui sono concretizzati i lavori di progettazione devono essere elaborati e presentati in modo da garantire l'anonimato totale e assoluto dei candidati, senza contenere alcun elemento che consenta, direttamente o indirettamente, di identificare il loro autore o i loro autori.

2. La commissione giudicatrice del concorso procede alla valutazione dei lavori di progettazione ed elabora una relazione, firmata da tutti i suoi membri, nella quale deve indicare, motivatamente:

a) la classificazione dei lavori di progettazione presentati, conformemente al criterio di selezione definito nel capitolato d'oneri;

b) l'esclusione dei lavori di progettazione presentati in violazione di qualsiasi norma relativa alla loro presentazione.

3. La commissione giudicatrice del concorso può prendere conoscenza dell'identità dei candidati solo dopo aver pienamente rispettato le disposizioni di cui al paragrafo precedente.

4. A condizione che ciò sia previsto nel capitolato d'oneri, la commissione giudicatrice può chiedere chiarimenti ai candidati in merito ai loro lavori oppure organizzare una fase di dimostrazioni o di sperimentazioni dei lavori di progettazione, al fine di valutare la conformità al capitolato d'oneri, l'adeguatezza o la fattibilità delle soluzioni proposte.

5. Se vengono espletate le procedure di cui al paragrafo precedente, la commissione giudicatrice elabora una nuova relazione che ne riflette i risultati e propone la graduatoria finale dei candidati».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

29 Il 10 marzo 2021 l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di pubblicare un bando di concorso affinché una commissione giudicatrice (in prosieguo: la «commissione giudicatrice») selezionasse tre progetti per un ponte sul fiume Douro, al fine, successivamente, di aggiudicare direttamente all'impresa che aveva presentato uno di questi tre progetti l'appalto pubblico di servizi relativo all'elaborazione del progetto di esecuzione di tale ponte.

30 Dal capitolato d'oneri del concorso di progettazione risulta che le decisioni della commissione giudicatrice relative alla graduatoria dei progetti così presentati o alla loro esclusione sono vincolanti per l'amministrazione aggiudicatrice e non possono essere modificate una volta resa nota l'identità dei candidati, a meno che non si proceda all'annullamento del concorso. La commissione giudicatrice può chiedere ai candidati tutti i chiarimenti che ritiene necessari in merito ai progetti da essi presentati. I chiarimenti di cui si tratta devono essere forniti dai candidati nel pieno rispetto del loro anonimato. La relazione finale della commissione giudicatrice classifica, in modo motivato, tali progetti, conformemente ai criteri di selezione previsti dal capitolato d'oneri del concorso, escludendo quelli che presentano uno dei motivi di esclusione previsti da detto capitolato d'oneri. I candidati i cui progetti sono stati classificati nei primi tre posti beneficiano di un premio pari, rispettivamente, a EUR 150 000, EUR 100 000 ed EUR 50 000 e sono selezionati per partecipare a una procedura di aggiudicazione diretta in cui sono invitati a presentare un'offerta nel rispetto di un capitolato d'oneri specifico per tale procedura.

31 Il 18 ottobre 2021 l'amministrazione aggiudicatrice ha deciso di selezionare i progetti di tre candidati conformemente alla relazione presentata dalla commissione giudicatrice. Il progetto presentato dalla società ricorrente nel procedimento principale non faceva parte di questi tre progetti. Essa ha altresì fissato il prezzo di base della procedura di aggiudicazione diretta dell'appalto di servizi per l'elaborazione del progetto di esecuzione del ponte sul fiume Douro in EUR 2 800 000.

32 Il 25 e il 27 ottobre 2021 detta società ricorrente ha contestato la relazione della commissione giudicatrice dinanzi al suo presidente e ha chiesto, in virtù del suo diritto a un'audizione preliminare, che l'analisi del progetto da essa presentato fosse riesaminata e che i punteggi che le erano stati attribuiti fossero modificati, chiedendo al contempo l'introduzione di modifiche tecniche in tale progetto.

33 Il 2 novembre 2021 l'amministrazione aggiudicatrice ha ritenuto, da un lato, di poter annullare la decisione della commissione giudicatrice solo se tale decisione conteneva illegittimità o errori manifesti di valutazione, il che non si verificava nel caso di specie. Dall'altro lato, essa ha rilevato

che un progetto che non era stato selezionato dalla commissione giudicatrice prima della revoca dell'anonimato dei candidati non poteva più essere selezionato, cosicché sarebbe stato illegittimo chiedere una nuova valutazione di tale progetto.

34 Il 21 marzo 2022 l'amministrazione aggiudicatrice ha concluso il contratto di elaborazione del progetto di esecuzione del ponte sul fiume Douro con un consorzio composto da società diverse dalla società ricorrente nel procedimento principale.

35 Con sentenza del 21 settembre 2023, il Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juízo de Contratos Públicos (Tribunale amministrativo e tributario di Porto, sezione appalti pubblici, Portogallo) ha respinto il ricorso della società ricorrente nel procedimento principale con il quale quest'ultima chiedeva, in particolare, l'annullamento della relazione della commissione giudicatrice, della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice e del contratto di elaborazione del progetto di esecuzione del ponte sul fiume Douro, concluso con l'aggiudicatario.

36 Con sentenza del 15 dicembre 2023, il Tribunal Central Administrativo Norte (Tribunale amministrativo centrale Nord, Portogallo) ha respinto l'appello interposto dalla società ricorrente nel procedimento principale avverso questa sentenza.

37 Detta società ricorrente ha proposto un ricorso per cassazione avverso detta sentenza dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), giudice del rinvio.

38 In primo luogo, il giudice in parola ritiene, da un lato, che la procedura di cui trattasi nel procedimento principale costituisca una procedura di concorso di progettazione, ai sensi della direttiva 2014/24, e non una procedura mista nel corso della quale la prima fase di selezione delle offerte è necessariamente seguita da una seconda fase in cui una di tali offerte è accolta. In proposito, esso rileva che detta procedura di concorso di progettazione ha come scopo principale non già quello di concludere un contratto, ma soltanto quello di selezionare uno o più piani o progetti nei settori dell'architettura o dell'ingegneria.

39 Dall'altro lato, detto giudice sostiene che la controversia di cui al procedimento principale non verte sulla successiva procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico di servizi di cui trattasi, che ha avuto luogo al termine di una procedura regolare.

40 In secondo luogo, lo stesso giudice si chiede se occorra riconoscere ai candidati ad un concorso di progettazione il diritto di essere ascoltati dalla commissione giudicatrice di tale concorso prima della sua decisione.

41 In proposito, il giudice del rinvio rileva, sotto un primo profilo, che, sebbene l'audizione delle parti interessate costituisca, nel diritto portoghese, una fase cruciale di qualsiasi procedimento amministrativo, l'assenza di una previa audizione in taluni casi debitamente giustificati può essere considerata conforme a tale diritto.

42 Sotto un secondo profilo, detto giudice sottolinea che la previa audizione dei partecipanti a un concorso potrebbe dover essere esclusa, per il motivo che violerebbe il principio fondamentale dell'anonimato di tali partecipanti, poiché l'identità di questi ultimi può essere resa nota solo dopo la redazione della relazione della commissione giudicatrice del concorso di cui si tratta.

43 Ciò posto, detto giudice sottolinea che, in forza dell'articolo 82, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2014/24, una commissione giudicatrice di concorso può ottenere chiarimenti sui progetti dei candidati, nell'ambito di un dialogo preliminare alla redazione della sua relazione e registrato in un verbale, purché sia rispettato l'anonimato di tali candidati. Una siffatta facoltà è stata trasposta all'articolo 219-F del CCP che consente altresì a una commissione giudicatrice di concorso di redigere una nuova relazione a seguito dei chiarimenti da essa ottenuti.

44 Peraltro, sebbene, nel diritto portoghese, nessuna norma specifica della procedura di concorso di progettazione sancisca il diritto a una previa audizione dei candidati, tale audizione è tuttavia prevista dal regime generale delle procedure aperte, al quale l'articolo 219-A, paragrafo 6, del CCP rinvia in subordine, e un siffatto rinvio è previsto anche dall'articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/24.

45 Lo stesso giudice ritiene che occorra, nelle circostanze in parola, stabilire se i partecipanti ad un concorso di progettazione debbano avere il diritto di essere ascoltati prima che la commissione giudicatrice di tale concorso stabilisca la sua graduatoria dei piani o dei progetti che le sono stati sottoposti.

46 In tali circostanze, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la regola dell'anonimato dei candidati prevista all'articolo 82, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, unitamente alla possibilità di dialogo tra la commissione giudicatrice e i candidati per ottenere chiarimenti sui lavori di progettazione presentati, prevista ai paragrafi 5 e 6 dello stesso articolo, e al rinvio operato dall'articolo 80, paragrafo 1, della citata direttiva alle disposizioni del titolo I, debba essere interpretata nel senso che essa osta allo svolgimento obbligatorio di una previa audizione degli interessati».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

47 In primo luogo, l'amministrazione aggiudicatrice eccepisce l'irricevibilità della questione sollevata per tre ragioni. Anzitutto, poiché la valutazione di una commissione giudicatrice di concorso deve avvenire nel rigoroso rispetto del principio dell'anonimato, mentre, nel caso di specie, l'anonimato dei partecipanti al concorso di progettazione sarebbe stato revocato, il riconoscimento di un diritto della società ricorrente nel procedimento principale ad essere ascoltata dalla commissione giudicatrice non potrebbe più avere alcuna conseguenza pratica. Inoltre, anche se tale società ricorrente fosse stata ascoltata, il risultato del concorso di progettazione sarebbe stato identico, non essendo stato constatato dai giudici portoghesi alcun errore nella valutazione della commissione giudicatrice. Infine, cercando di vedersi riconoscere un diritto ad essere ascoltata dalla commissione giudicatrice, detta società ricorrente mirerebbe unicamente ad ottenere l'opportunità di modificare il contenuto del suo progetto, il che sarebbe vietato dal diritto dell'Unione.

48 Occorre ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su

una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, qualora il problema sia di tipo ipotetico o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 17 marzo 2026, Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, punto 55 e giurisprudenza citata).

49 Nel caso di specie, occorre sottolineare, sotto un primo profilo, che, in caso di annullamento della decisione di cui trattasi nel procedimento principale, non si può escludere che possa essere costituita una nuova commissione giudicatrice al fine di valutare nuovamente i progetti presentati dai candidati nel rigoroso rispetto del loro anonimato.

50 Sotto un secondo profilo, anche supponendo che la violazione del diritto di essere ascoltato comporti l'annullamento della decisione di cui trattasi solo se, in assenza di questa irregolarità, tale decisione avrebbe potuto avere un contenuto diverso, non spetta alla Corte sostituire la sua valutazione al riguardo a quella del giudice del rinvio.

51 Sotto un terzo profilo, supponendo che l'obiettivo perseguito dalla società ricorrente nel procedimento principale sia unicamente quello di ottenere l'occasione di modificare il contenuto del suo progetto, il che non pare derivare dalla decisione di rinvio, resterebbe il fatto che la questione se il diritto dell'Unione osti a un'audizione dei candidati che perseguono un siffatto obiettivo rientra nell'interpretazione delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione e riguarda, pertanto, l'esame nel merito della questione posta.

52 Ne consegue che le eccezioni di irricevibilità sollevate dall'amministrazione aggiudicatrice non possono essere accolte.

53 In secondo luogo, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 11 delle sue conclusioni, la questione sottoposta verte sull'interpretazione degli articoli 80 e 82 della direttiva 2014/24, mentre il concorso di cui trattasi nel procedimento principale mirava a progettare il piano di un ponte sul fiume Douro, su richiesta della società responsabile della gestione dell'infrastruttura della metropolitana di Porto.

54 Non è quindi escluso che tale concorso rientri non già nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24, bensì in quello della direttiva 2014/25.

55 Infatti, dall'articolo 7 della direttiva 2014/24 risulta che l'ambito di applicazione di quest'ultima non si estende agli appalti pubblici nel settore dei servizi di trasporto, come definito all'articolo 11 della direttiva 2014/25 (sentenza del 1º agosto 2022, Roma Multiservizi e Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punto 64).

56 L'articolo 11, primo comma, della direttiva 2014/25 precisa, da parte sua, che tale direttiva «si applica alle attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatici o cavo». Ai sensi del secondo comma del suddetto articolo, una rete esiste se il servizio di trasporto viene fornito alle condizioni operative stabilite dalla competente autorità di uno Stato membro, quali le condizioni relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio.

57 Poiché la decisione di rinvio non precisa l'uso al quale è destinato il ponte sul fiume Douro, la cui progettazione è oggetto del concorso di cui trattasi nel procedimento principale, tale decisione non consente di stabilire se la direttiva 2014/24 sia applicabile alla controversia di cui al procedimento principale o se, al contrario, occorra applicare la direttiva 2014/25.

58 Si deve tuttavia constatare che gli articoli 97 e 98 della direttiva 2014/25 corrispondono, in sostanza, agli articoli 80 e 82 della direttiva 2014/24 (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punto 44, e del 10 novembre 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punto 39).

59 In tali circostanze, la questione sollevata rimane pertinente ai fini della soluzione della controversia di cui al procedimento principale anche nell'ipotesi in cui il concorso di cui trattasi in questa controversia rientri nell'ambito di applicazione della prima di dette direttive.

60 In terzo luogo, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che la procedura di concorso in discussione nel procedimento principale verte su un importo superiore alle soglie fissate, rispettivamente, all'articolo 4 della direttiva 2014/24 e agli articoli 15 e 95 della direttiva 2014/25.

61 Di conseguenza, la questione sollevata è ricevibile.

Nel merito

62 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 80 e 82 della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che i partecipanti ad un concorso di progettazione possano esigere di essere ascoltati dalla commissione giudicatrice di tale concorso prima della graduatoria definitiva, da parte di quest'ultima, dei piani o dei progetti da essi presentati.

63 In via preliminare, come ricordato al punto 48 della presente sentenza, il contesto di diritto e di fatto è definito dal giudice del rinvio sotto la propria responsabilità. Non spetta quindi alla Corte mettere in discussione, come suggerisce la società ricorrente nel procedimento principale, la constatazione di tale giudice secondo cui la procedura in discussione nel procedimento principale costituisce una procedura di concorso, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 21, della direttiva 2014/24.

64 Operata questa precisazione preliminare, occorre sottolineare, in primo luogo, che nessuna delle disposizioni contenute nel capo II del titolo III della direttiva 2014/24, specificamente dedicato ai concorsi di progettazione, garantisce al candidato ad un concorso il diritto di essere ascoltato dalla commissione giudicatrice di detto concorso prima che quest'ultima rediga la sua graduatoria.

65 Se è vero che l'articolo 82, paragrafo 5, della direttiva in parola precisa che una commissione giudicatrice di concorso di progettazione può invitare, se necessario, un candidato a rispondere a quesiti che essa ha iscritto nel suo processo verbale allo scopo di chiarire taluni aspetti del progetto di tale candidato, una siffatta richiesta di chiarimenti può tuttavia essere formulata solo da detta commissione, qualora quest'ultima lo ritenga necessario. La disposizione in parola non conferisce quindi alcun diritto ai candidati ad un concorso di progettazione di essere ascoltati dalla stessa commissione giudicatrice.

66 In secondo luogo, dall'articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 risulta che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad organizzare i concorsi di progettazione applicando procedure conformi non solo alle disposizioni del capo II del titolo III della medesima direttiva, ma anche alle disposizioni contenute nel suo titolo I, il quale è dedicato all'ambito di applicazione, alle definizioni e ai principi generali applicabili in materia di appalti pubblici e di concorsi di progettazione.

67 In proposito, occorre rilevare, da un lato, che questo titolo I non contiene alcuna disposizione che preveda che i candidati a un concorso o gli offerenti in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico siano oggetto di un'audizione da parte della commissione giudicatrice di detto concorso o dell'amministrazione aggiudicatrice interessata prima che tale commissione o amministrazione aggiudicatrice adotti la sua decisione.

68 Dall'altro lato, l'articolo 18 della direttiva 2014/24, che fa parte di detto titolo I, sancisce i principi di parità di trattamento e di trasparenza nelle procedure di aggiudicazione degli appalti.

69 Orbene, da tali principi risulta che le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione devono essere formulate in maniera chiara, precisa e inequivocabile nel bando di gara o nel capitolato d'oneri e che, in linea di principio, non può esservi trattativa tra l'amministrazione aggiudicatrice interessata e un offerente, cosicché un'offerta non può normalmente essere modificata dopo il suo deposito e tale amministrazione aggiudicatrice non può chiedere chiarimenti a un offerente la cui offerta ritiene imprecisa o non conforme ai documenti dell'appalto (v., in tal senso, sentenze del 14 settembre 2017, Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, punto 35; del 17 giugno 2021, Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punto 61, e del 13 giugno 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punti 31 e 32 nonché giurisprudenza citata).

70 Poiché l'articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 impone il rispetto di detti principi di trasparenza e di parità durante le procedure di concorso di progettazione, senza che alcun'altra disposizione relativa a tali procedure sancisca il diritto dei candidati di essere ascoltati, non si può consentire a un candidato di esigere di essere ascoltato dalla commissione giudicatrice di concorso di cui trattasi prima che quest'ultima proceda alla graduatoria dei progetti o dei piani che le sono stati sottoposti.

71 Come ricordato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 23 e 37 delle sue conclusioni, la necessità di preservare l'indipendenza della commissione giudicatrice di concorso di progettazione e una graduatoria sulla base dei soli meriti oggettivi dei progetti e dei piani presentati, che il requisito dell'anonimato di cui all'articolo 82, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2014/24 mira a garantire, corrobora una siffatta interpretazione. Infatti, nonostante le precauzioni che si possano adottare, una procedura di audizione preliminare da parte di tale commissione giudicatrice presenta sempre il rischio che elementi che consentano di identificare, sia pure indirettamente, un candidato siano divulgati nel corso di detta audizione.

72 Del resto, come illustrano in particolare l'articolo 36, paragrafo 5, ultimo comma, l'articolo 41, terzo comma, o ancora l'articolo 69, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2014/24, che figurano al titolo II di quest'ultima, quando il legislatore dell'Unione intende riconoscere ai candidati o agli offerenti il diritto di entrare in contatto con l'amministrazione aggiudicatrice interessata o di negoziare con essa, detto legislatore riconosce espressamente un obbligo dell'amministrazione aggiudicatrice a tal fine.

73 Occorre inoltre aggiungere che, se il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che il concorso di cui trattasi nel procedimento principale è disciplinato non già dalla direttiva 2014/24, bensì dalla direttiva 2014/25, spetterebbe ad esso considerare, per ragioni analoghe a quelle esposte ai punti da 64 a 72 della presente sentenza, che gli articoli 97 e 98 di quest'ultima direttiva non possono essere interpretati nel senso che un candidato potrebbe esigere di essere ascoltato dalla commissione giudicatrice prima che tale commissione proceda alla graduatoria dei progetti e dei piani che le sono stati sottoposti.

74 In terzo luogo, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi da 46 a 58 delle sue conclusioni, il principio generale di diritto dell'Unione che sancisce il diritto di essere ascoltato, applicabile alla controversia di cui al procedimento principale, non modifica una siffatta conclusione.

75 Secondo una giurisprudenza costante, tale diritto garantisce, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che gli arrechi pregiudizio o che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi, anche qualora una siffatta formalità non sia prevista dalla normativa applicabile (v., in tal senso, sentenze del 24 ottobre 1996, Commissione/Lisrestal e a., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punto 21; del 14 gennaio 2021, RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punto 34; del 12 settembre 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punto 79, nonché del 6 marzo 2025, Obshtina Veliko Tarnovo e Obshtina Belovo, C-471/23 e C-477/23, EU:C:2025:155, punto 74 e giurisprudenza citata).

76 Nel caso di specie, è pacifico che la decisione della commissione giudicatrice con la quale la società ricorrente nel procedimento principale ha perso ogni possibilità di ottenere i premi connessi al concorso di cui trattasi nel procedimento principale e l'appalto pubblico di servizi che può essere successivamente aggiudicato costituisce un atto che arreca pregiudizio a tale società ricorrente.

77 Ciò posto, il diritto di essere ascoltato deve essere valutato tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, in particolare della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame, dato che tale diritto ha lo scopo di consentire ai singoli di far conoscere utilmente il loro punto di vista riguardo agli elementi sui quali l'amministrazione intende basarsi [v., in tal senso, sentenze del 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punto 54; del 6 ottobre 2021, Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, punto 42, nonché del 25 aprile 2024, NW e PQ (Informazioni classificate), C-420/22 e C-528/22, EU:C:2024:344, punto 89].

78 Orbene, la procedura di concorso di progettazione, come disciplinata dalla direttiva 2014/24, mira a consentire ad una commissione giudicatrice di concorso di confrontare i progetti o i piani di ciascun candidato in modo anonimo, obiettivo e trasparente, basandosi esclusivamente sui criteri indicati nel bando di concorso. Pertanto, i partecipanti a tale concorso sono chiamati a depositare, sulla base dei dati precisi contenuti nei documenti di gara, un piano o un progetto inteso a rispondere nel modo più adeguato alle aspettative dell'amministrazione aggiudicatrice interessata, come specificate in questi documenti.

79 Inoltre, spetta a detti partecipanti dar prova di diligenza nella redazione dei loro progetti o dei loro piani, non avendo tale amministrazione aggiudicatrice alcun obbligo di contattarli per dissipare una mancanza di chiarezza al riguardo (v., per analogia, sentenza del 29 marzo 2012, SAG ELV Slovensko e a., C-599/10, EU:C:2012:191, punto 38).

80 Ne consegue che, tenuto conto delle circostanze specifiche in cui si colloca la procedura di concorso di progettazione richiamate ai punti 78 e 79 della presente sentenza, in particolare della necessità di preservare l'anonimato dei candidati e la parità tra di essi, nonché dell'obbligo, per questi ultimi, di dar prova di diligenza nella redazione dei loro piani o progetti, il diritto del candidato di essere ascoltato prima che il suo progetto o il suo piano sia, se del caso, escluso dalla procedura di selezione non comporta il diritto di far valere, dinanzi alla commissione giudicatrice di concorso di cui trattasi, il suo punto di vista riguardo agli elementi su cui tale commissione giudicatrice intende fondare la propria decisione, ma si concretizza unicamente nella facoltà di cui dispone di presentare un piano o un progetto corrispondente alle aspettative di detta amministrazione aggiudicatrice. Pertanto, non si deve riconoscere a un siffatto candidato il diritto di essere ascoltato dalla stessa commissione giudicatrice a seguito di tale presentazione e prima della graduatoria definitiva, da parte di quest'ultima, dei piani o dei progetti che le sono stati presentati.

81 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che gli articoli 80 e 82 della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che i partecipanti ad un concorso di progettazione possano esigere di essere ascoltati dalla commissione giudicatrice di tale concorso prima della graduatoria definitiva, da parte di quest'ultima, dei piani o dei progetti da essi presentati.

Sulle spese

82 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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:

Gli articoli 80 e 82 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, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2019/1828 della Commissione, del 30 ottobre 2019,

devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano a che i partecipanti ad un concorso di progettazione possano esigere di essere ascoltati dalla commissione giudicatrice di tale concorso prima della graduatoria definitiva, da parte di quest'ultima, dei piani o dei progetti da essi presentati.

Firme