

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANDREA BIONDI
presentate il 26 marzo 2026 ([1](#))

Causa C-888/24

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda
contro
Metro do Porto, S.A.,
Betar Consultores, Lda

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo)]

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

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), giudice del rinvio, offre alla Corte l'occasione di interpretare per la prima volta le disposizioni della direttiva 2014/24/UE ([2](#)) sugli appalti pubblici riguardanti specificamente i «concorsi di progettazione».

2. I concorsi di progettazione sono procedure, distinte dalle gare d'appalto, finalizzate a fornire ad un'amministrazione aggiudicatrice una proposta ideativa, un piano o un progetto (tipicamente in ambito urbanistico, ingegneristico o architettonico), selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara. La peculiarità dei concorsi di progettazione si trova nel carattere creativo e concettuale dei piani o dei progetti presentati, in cui la qualità e l'originalità delle soluzioni proposte giocano un ruolo determinante nella valutazione.

3. La presente causa pone, in sintesi, la questione della necessità o, perlomeno, dell'ammissibilità in tali tipi di procedure di una previa audizione dei candidati prima della decisione finale da parte della commissione giudicatrice. Tale questione verrà analizzata sia nel quadro regolamentare della direttiva 2014/24, sia alla luce del principio generale di diritto dell'Unione che riconosce il diritto di essere ascoltato.

4. La domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto delle presenti conclusioni è sorta nell'ambito di una controversia intentata dalla società d'ingegneria Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (in prosieguito: «Adão da Fonseca») in merito ad un concorso di progettazione indetto dalla società

Metro do Porto, S.A., in qualità di amministrazione aggiudicatrice, per l'elaborazione del progetto di esecuzione di un ponte sul fiume Douro.

5. Il progetto di Adão da Fonseca non è stato classificato tra i tre progetti selezionati dalla commissione giudicatrice del suddetto concorso di progettazione. Tale società ha pertanto adito i giudici amministrativi portoghesi chiedendo l'annullamento della decisione di tale commissione, nonché della successiva decisione di aggiudicazione ad altro operatore dell'appalto pubblico di servizi.

6. A seguito di due rigetti del suo ricorso da parte dei tribunali amministrativi di grado inferiore, Adão da Fonseca ha adito in ultima istanza il giudice del rinvio. Dinanzi a tale giudice tale società fa valere, *inter alia*, la violazione del suo preteso diritto ad una previa audizione (3). Essa sostiene che la mancata realizzazione di una previa audizione, in particolare dinanzi alla commissione giudicatrice, avrebbe comportato una violazione di un requisito procedurale essenziale, di modo che sia la procedura di concorso di progettazione, sia la successiva aggiudicazione (4) sarebbero viziate.

7. In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede se occorra riconoscere ai candidati di un concorso di progettazione il diritto di essere ascoltati dalla commissione giudicatrice prima dell'adozione da parte di questa della sua decisione in merito alla valutazione e alla classificazione dei piani o dei progetti che le sono stati presentati. Detto giudice rileva che il fatto che l'audizione delle parti interessate costituisca, in diritto portoghese, una fase cruciale di ogni procedimento non esclude che, in alcuni casi debitamente giustificati, l'assenza di un'audizione preliminare possa essere giustificata. Esso sottolinea che, nell'ambito dei concorsi di progettazione, l'esclusione di un'audizione preliminare dei candidati potrebbe giustificarsi alla luce del principio – fondamentale in tali tipi di procedure – dell'anonimato dei candidati, la cui identità può essere resa nota solo dopo la redazione della relazione della commissione giudicatrice. Ciò detto, il giudice del rinvio rileva che sebbene nessuna norma specifica relativa alla procedura di concorso di progettazione preveda, nel diritto portoghese, tale previa audizione, essa è comunque prevista dal regime generale delle procedure aperte, a cui viene fatto rinvio in via sussidiaria dalla normativa nazionale pertinente.

8. In tale contesto, il giudice del rinvio 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».

II. Analisi

9. Come già anticipato, il quesito posto dal giudice del rinvio concerne l'interrelazione tra la regola dell'anonimato dei candidati, che gioca un ruolo fondamentale nel quadro della disciplina dei concorsi di progettazione e il diritto di essere ascoltato dei candidati che partecipano in una procedura di tal genere.

10. A titolo preliminare, occorre rilevare, in primo luogo, che la questione pregiudiziale non appare ipotetica come sostenuto da Metro do Porto, S.A. nelle sue osservazioni. Risulta, infatti, chiaramente dalla decisione del giudice del rinvio che dinanzi ad esso Adão da Fonseca ha sostenuto che la pretesa illegittimità consistente nell'assenza di previa audizione delle parti interessate nella fase del concorso di progettazione avrebbe costituito una violazione delle forme sostanziali che comporterebbe l'annullamento di tutta la procedura (5). La questione pregiudiziale posta è pertanto decisiva per la causa pendente dinanzi al giudice del rinvio ed è pertanto ricevibile.

11. In secondo luogo, rilevo che la procedura relativa al concorso di progettazione in causa concerne un progetto di esecuzione di un ponte sul fiume Douro, lanciata da Metro do Porto, S.A., la società di diritto pubblico responsabile della gestione dell'infrastruttura del sistema di metropolitana di Porto. Non sembra risultare, tuttavia, in modo esplicito né dalla decisione di rinvio, né dalle osservazioni delle parti se nel quadro di tale progetto sia previsto che sul ponte in questione passi la metropolitana o

meno. Non è pertanto chiaro se il concorso di progettazione in causa concerna o meno «attività relative alla messa a disposizione (...) di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario» ai sensi dell'articolo 11, della direttiva 2014/25/UE (6). Se ciò fosse il caso allora al concorso di progettazione in causa sarebbero applicabili le disposizioni di quest'ultima direttiva e non quelle della direttiva 2014/24. Tuttavia, al riguardo occorre rilevare che le disposizioni delle due direttive relative alla disciplina dei concorsi di progettazione messe in causa nella presente fattispecie sono sostanzialmente identiche (7), dimodoché l'analisi della Corte non cambierebbe anche se fosse applicabile la direttiva 2014/25.

12. Per rispondere al quesito posto dal giudice del rinvio, delinearò, innanzitutto, le caratteristiche delle procedure relative ai concorsi di progettazione quali disciplinate dalla direttiva 2014/24, al fine di comprenderne gli aspetti specifici che ne motivano la disciplina giuridica (A.); esaminerò, poi, se occorra riconoscere un diritto ad una previa audizione in tali tipi di procedure in forza della direttiva 2014/24 (B.); infine, esaminerò se un diritto ad una previa audizione in tali tipi di procedure debba essere riconosciuto sulla base del diritto di essere ascoltato in quanto espressione di un principio generale del diritto dell'Unione (C).

A. I concorsi di progettazione nella direttiva 2014/24

13. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 21 della direttiva 2014/24 definisce i «concorsi di progettazione» come «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» (8).

14. I concorsi di progettazione sono «strumenti flessibili» (9) utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici per selezionare uno o più lavori di progettazione in settori specifici. In quanto tali, essi servono a raccogliere idee e ad ottenere la migliore proposta ideativa, senza che attraverso la procedura venga necessariamente affidata l'esecuzione del progetto o attribuito il servizio di progettazione.

15. I concorsi di progettazione si distinguono quindi dagli appalti, che sono definiti in modo diverso nel quadro della direttiva 2014/24 (10). Infatti, i concorsi di progettazione non hanno lo scopo di concludere un contratto di prestazione di servizi, ma solo di selezionare uno o più lavori di progettazione, con o senza il pagamento di premi. Ciò non esclude peraltro che un concorso di progettazione possa essere organizzato nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi (11).

16. La specificità dei concorsi di progettazione risiede quindi, come già anticipato, proprio nel loro carattere creativo e concettuale, in cui il valore qualitativo e l'innovatività delle soluzioni proposte risultano determinanti. Diversamente da una gara d'appalto, nei concorsi di progettazione, i candidati non formulano offerte economiche, bensì presentano elaborati che traducono la visione progettuale (tipicamente piani o schemi in ambito urbanistico, ingegneristico, architettonico o altro). Di conseguenza, l'amministrazione aggiudicatrice non procede all'assegnazione di un appalto vero e proprio, ma semplicemente alla scelta, ed eventualmente alla premiazione, di una proposta ideativa. L'oggetto del confronto non è quindi l'offerta contrattuale, ma il contenuto tecnico dei progetti presentati. Ciò che interessa all'ente committente in tali tipi di procedure è l'esito finale dell'attività di progettazione e pianificazione, che deve rispondere ad esigenze dell'ente previamente precisate. L'obiettivo non è invece l'individuazione del soggetto in possesso dei requisiti tali da garantire la professionalità per adempiere all'incarico affidato.

17. I concorsi di progettazione erano già stati oggetto di disciplina specifica nella direttiva 2004/18/CE (12). La direttiva 2014/24 ne ha rafforzato, tuttavia, la regolamentazione e li ha disciplinati in un capo dedicato, il Capo II (articoli da 78 a 82), contenuto nel Titolo III, riguardante particolari regimi di appalto (13).

18. Le disposizioni di tale capo non prevedono una procedura generale specifica per i concorsi di progettazione. Esse contengono solo alcune disposizioni procedurali finalizzate a tenere conto delle summenzionate peculiarità di tale tipologia di concorsi, insieme ad un obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici – contenuto all'articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/24,

menzionato nel quesito pregiudiziale – di applicare procedure adeguate alle disposizioni del titolo I della stessa direttiva riguardanti i principi e le disposizioni generali. Conseguenza da tale regolamentazione relativamente limitata che la direttiva 2014/24 non è intesa a stabilire un'armonizzazione completa della disciplina dei concorsi di progettazione.

19. Quanto alle disposizioni della direttiva 2014/24, l'articolo 78 specifica l'ambito di applicazione delle regole sui concorsi di progettazione. Dalla lettura di tale disposizione risulta che i concorsi di progettazione possono essere organizzati secondo tre modalità: primo, in modo del tutto indipendente da qualsiasi procedura di appalto pubblico (14); secondo, come fase preliminare rispetto a una procedura di appalto che potrebbe essere organizzata successivamente (15); terzo, direttamente come parte integrante di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi (16). I concorsi di progettazione possono, inoltre, essere aperti a tutti gli operatori o essere limitati a un numero ristretto di candidati (17).

20. L'articolo 79 della direttiva 2014/24 prevede l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici che intendono organizzare un concorso di progettazione di rendere nota la loro intenzione mediante un bando di concorso (18). L'articolo 80 della direttiva 2014/24 dispone alcune regole in materia di organizzazione dei concorsi di progettazione e di selezione dei partecipanti (19). L'articolo 81 della direttiva 2014/24 prevede disposizioni specifiche per la composizione della commissione giudicatrice (20).

21. Infine, l'articolo 82, della direttiva 2014/24 di cui viene richiesta l'interpretazione nel quesito pregiudiziale, prevede disposizioni in materia di decisioni della commissione giudicatrice.

22. In particolare i paragrafi 2 e 4 di tale articolo esprimono la regola dell'anonimato. Ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, la commissione giudicatrice deve esaminare i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima e basandosi esclusivamente sui criteri indicati nel bando di concorso. Ai sensi del paragrafo 4, l'anonimato deve essere rispettato fino al parere o alla decisione della commissione giudicatrice.

23. La ragion d'essere dell'anonimato è quella di garantire l'obiettività e l'imparzialità della procedura di valutazione dei progetti presentati. L'anonimato assicura infatti che la commissione giudicatrice valuti tali progetti esclusivamente sulla base dei loro meriti intrinseci, secondo criteri di selezione prestabiliti, chiari e non discriminatori, e senza essere influenzata, consciamente o inconsciamente, dall'identità, dalla reputazione dei candidati. Infatti, poiché, come detto, un concorso di progettazione ha lo scopo di valutare lavori creativi sulla base delle loro qualità estetiche, concettuali, funzionali o tecniche, data la natura intrinsecamente artistica e concettuale di tali lavori, la loro valutazione implica necessariamente un certo grado di soggettività, in particolare con specifico riguardo all'apprezzamento dei profili estetici e dei contenuti ideativi. Esiste quindi un rischio maggiore di parzialità da parte della commissione giudicatrice, che potrebbe favorire, anche inconsciamente, professionisti rinomati. L'anonimato garantisce l'obiettività della giuria e il rispetto dei principi di parità di trattamento e di concorrenza leale. Pertanto, il mantenimento di un rigoroso anonimato durante la valutazione dei progetti garantisce la parità di trattamento tra i partecipanti e rafforza la legittimità e la trasparenza della procedura, svolgendo quindi un ruolo fondamentale in tali tipi di procedimenti.

24. La direttiva 2014/24 peraltro non esclude in modo assoluto la sussistenza di una forma di dialogo tra la commissione giudicatrice e i candidati. Il paragrafo 5 dell'articolo 82 dispone infatti che 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». Il paragrafo 6 dello stesso articolo prevede poi che venga «redatto un processo verbale completo del dialogo tra i membri della commissione giudicatrice e i candidati».

25. È nel quadro regolamentare della direttiva 2014/24 delineato ai paragrafi precedenti che occorre analizzare il quesito pregiudiziale posto dal giudice del rinvio.

B. Sul riconoscimento di un diritto ad una previa audizione nei concorsi di progettazione nel quadro della direttiva 2014/24

26. Per rispondere a tale quesito occorre innanzitutto verificare se in tale quadro regolamentare possa configurarsi lo svolgimento obbligatorio di una previa audizione dei candidati nei concorsi di progettazione, prima dell'adozione della decisione valutativa da parte della commissione giudicatrice.

27. Al riguardo occorre, in primo luogo, rilevare che le summenzionate disposizioni del Capo II del Titolo III della direttiva 2014/24 non prevedono esplicitamente lo svolgimento di una previa audizione degli interessati nei concorsi di progettazione.

28. Riprendendo un argomento di Adão da Fonseca, il giudice del rinvio si chiede però se la possibilità di avviare un dialogo fra i candidati e la commissione giudicatrice prevista ai paragrafi 5 e 6 dell'articolo 82 della direttiva 2014/24 non possa giustificare la possibilità di esaminare e prendere conoscenza dei progetti proposti dai candidati in un'audizione senza violazione della confidenzialità e dell'anonimato.

29. Al riguardo, ritengo tuttavia che le disposizioni dell'articolo 82, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2014/24 non possano essere interpretate nel senso che esse conferiscano un diritto ai candidati ad una previa audizione nei concorsi di progettazione.

30. Risulta dal testo del paragrafo 5 di tale articolo che i candidati «possono» essere invitati «se necessario» a rispondere ai quesiti che la commissione giudicatrice ha iscritto nel processo verbale con lo scopo di fornire i chiarimenti sui progetti. Tale disposizione configura quindi esplicitamente un potere discrezionale della commissione giudicatrice di chiedere chiarimenti ai candidati riguardo ai progetti, e non un diritto per i candidati di esigere che tali chiarimenti siano forniti.

31. La previsione di questa eventuale richiesta di chiarimenti è finalizzata a dissipare dubbi che la commissione giudicatrice potrebbe avere su aspetti specifici del progetto presentato, contribuendo così ad una valutazione più informata ed equa. Si tratta peraltro semplicemente di una richiesta di chiarimenti. In ogni caso la suddetta previsione non è invece certamente volta a permettere ai candidati di integrare il progetto *ex post*, andando al di là delle richieste di elucidazioni della commissione giudicatrice.

32. Inoltre, nell'esercizio del potere discrezionale che le viene conferito, la commissione giudicatrice deve trattare i diversi candidati in maniera uguale e leale, di modo che, all'esito della procedura relativa al concorso di progettazione, non possa apparire che la richiesta di chiarimenti abbia indebitamente favorito o sfavorito il candidato o i candidati cui essa è rivolta (21).

33. È poi altresì evidente che la possibilità per la commissione giudicatrice di effettuare la suddetta richiesta di chiarimenti ad uno o più candidati deve essere conciliata con la regola dell'anonimato, il quale, come risulta dall'articolo 82, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, deve essere rispettato fino all'adozione della decisione. Se così non fosse infatti, come lo rileva giustamente il governo portoghese, l'effetto utile della regola dell'anonimato rischierebbe di essere vanificato dalla richiesta di chiarimenti. Il rispetto della regola dell'anonimato dei candidati può essere garantito, come lo suggerisce la Commissione nelle sue osservazioni, ad esempio ricorrendo a un intermediario (come, l'amministrazione aggiudicatrice o un terzo indipendente) o utilizzando mezzi tecnico/informatici (quale ad esempio, una piattaforma informatica).

34. In secondo luogo, la necessità dello svolgimento di una previa audizione degli interessati nei concorsi di progettazione, prima dell'adozione della decisione dalla commissione giudicatrice, non si desume neanche da nessuna disposizione del titolo I della stessa direttiva 2014/24 cui rinvia l'articolo 80, paragrafo 1, di quest'ultima.

35. In particolare, tale necessità non deriva da nessuno dei principi fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti enunciati all'articolo 18 della direttiva 2014/24 e, specificamente, dai principi di parità di trattamento e di trasparenza, i quali anzi sembrano andare in senso contrario al riconoscimento di un diritto ad una previa audizione dei candidati in tali procedimenti.

36. Risulta dalla giurisprudenza che il principio di parità di trattamento ha l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una concorrenza sana ed effettiva tra i soggetti che partecipano alla gara i quali devono trovarsi su un piano di parità sia al momento in cui preparano i loro progetti sia al momento in cui

queste ultime sono valutate. Il principio di trasparenza ha invece lo scopo di garantire l'assenza di rischi di favoritismo e di arbitrarietà da parte della commissione giudicatrice (22).

37. Un'audizione preliminare, indipendentemente dalla forma in cui essa venga tenuta, comporta sempre il rischio, almeno potenziale, di compromettere l'anonimato dei partecipanti il quale, come visto sopra, in considerazione della loro natura peculiare, gioca un ruolo fondamentale nelle procedure relative ai concorsi di progettazione (23). Nello specifico contesto dei concorsi di progettazione, la tenuta di una previa audizione dei candidati sottende quindi sempre il pericolo sia di compromettere la parità di trattamento tra i candidati, sia di incidere sull'indipendenza di valutazione della commissione giudicatrice in violazione di entrambi i summenzionati principi.

38. In terzo luogo, si pone la questione se in assenza di specifica previsione al riguardo nella direttiva 2014/24, tale direttiva ed in particolare la regola sull'anonimato permettano o si oppongano a che uno Stato membro preveda, nel suo diritto nazionale, lo svolgimento obbligatorio di una previa audizione degli interessati nei concorsi di progettazione, prima dell'adozione della decisione valutativa da parte della commissione giudicatrice.

39. A tale riguardo, nella misura in cui, come rilevato al precedente paragrafo 18 la direttiva 2014/24 non stabilisce un'armonizzazione completa delle regole in materia di concorsi di progettazione, conformemente a costante giurisprudenza spetta a ciascuno Stato membro stabilire le modalità delle procedure amministrative, in forza del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, sempre nel rispetto dei principi fondamentali in materia di appalti di cui all'articolo 18, della direttiva 2014/24. Tali modalità procedurali non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (24).

40. Ritengo però che il riconoscimento nella normativa nazionale di un diritto allo svolgimento obbligatorio di una previa audizione dei candidati nei concorsi di progettazione andrebbe contro la logica della regolamentazione prevista dalla direttiva 2014/24 per tali concorsi, in particolare con riferimento all'esigenza fondamentale del rispetto dell'anonimato fino all'adozione della decisione della commissione giudicatrice.

41. Infatti, come accennato ai paragrafi precedenti, anche se in astratto, non è escluso che possano esser trovate forme in cui la tenuta di un'audizione preliminare possa garantire il rispetto dell'anonimato, qualunque contatto tra la commissione giudicatrice e i candidati accresce il rischio della sua violazione, minando l'effetto utile della regola dell'anonimato.

42. In tale prospettiva, non appare casuale che la direttiva 2014/24 preveda una possibilità di contatto tra la commissione giudicatrice e i candidati solamente ove «necessario» (25). L'insieme delle disposizioni previste dall'articolo 82 della direttiva 2014/24 rivela infatti l'intenzione del legislatore dell'Unione di trovare un equilibrio tra, da un lato, il principio dell'anonimato, essenziale per garantire l'imparzialità della valutazione della commissione giudicatrice, e, dall'altro, la necessaria flessibilità per consentire la piena comprensione dei lavori presentati, pur preservando il requisito essenziale dell'anonimato, il quale in quanto garante dell'imparzialità della valutazione deve essere considerato come intangibile.

43. Inoltre, pur nell'ambito della libertà di determinare le regole procedurali lasciata agli Stati membri dal principio dell'autonomia procedurale nel rispetto dei principi fondamentali in materia di appalti, occorre che il progetto presentato dai candidati sia completo e comprensibile e in qualche modo «*self standing*» e auto-esplicativo. È sul candidato che ricade la responsabilità di presentare un progetto completo e su cui grava un obbligo di diligenza nella redazione del suo progetto che lo renda chiaro (26). Nella procedura delineata dalla direttiva 2014/24, a parte la richiesta di chiarimento di cui all'articolo 82, paragrafo 5, non sono previste modifiche successive del progetto, né fasi procedurali ulteriori. Riconoscere un'audizione obbligatoria dopo la presentazione del progetto andrebbe contro, quindi, anche la sistematica del procedimento quale delineata dalla direttiva 2014/24.

44. Nella stessa prospettiva, in applicazione analogica delle giurisprudenza in materia di appalti, i principi di parità di trattamento e di trasparenza, previsti all'articolo 18 della direttiva 2014/24, come

visto applicabile anche ai concorsi di progettazione, ostano a qualsiasi trattativa tra la commissione giudicatrice e un candidato nell'ambito di una procedura relativa ad un concorso di progettazione, il che implica che, in linea di principio, un progetto, una volta presentato, non possa essere modificato dopo il suo deposito, né su iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice né del candidato(27).

45. Ritengo pertanto che da tutte le considerazioni che precedono risulti che la direttiva 2014/24 si oppone a che uno Stato membro preveda, nel suo diritto nazionale, lo svolgimento obbligatorio di una previa audizione degli interessati nei concorsi di progettazione, prima dell'adozione della decisione valutativa da parte della commissione giudicatrice.

C. Sulla necessità di una previa audizione nei concorsi di progettazione in virtù del diritto di essere ascoltato

46. Occorre peraltro ancora verificare se un diritto per i partecipanti nei concorsi di progettazione allo svolgimento di una previa audizione, prima dell'adozione della decisione valutativa da parte della commissione giudicatrice, si possa configurare in virtù del diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli arrechi pregiudizio.

47. Tale diritto è previsto espressamente dal paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – cui si riferiscono la Commissione e il governo portoghese nelle loro osservazioni – in quanto espressione particolare del diritto ad una buona amministrazione.

48. Tuttavia, l'articolo 41 della Carta è rivolto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione e non agli organi o agli enti degli Stati membri, cosicché il singolo non può invocare tale articolo nei confronti di amministrazioni aggiudicatrici nazionali. Allorché uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, i diritti che derivano dal principio di buona amministrazione, quale principio generale del diritto dell'Unione, e segnatamente il diritto di qualsiasi soggetto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi, trovano applicazione nell'ambito dei procedimenti condotto dalle amministrazioni aggiudicatrici nazionali competenti (28).

49. Quanto al contenuto del diritto di essere ascoltato, risulta dalla giurisprudenza che tale diritto garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi, incluso qualora tale formalità non sia prevista dalla normativa applicabile (29). Detto diritto implica anche che l'amministrazione competente presti tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni della persona coinvolta esaminando, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e motivando sufficientemente la sua decisione (30). Il diritto di essere ascoltato mira, in particolare, a garantire che qualsiasi decisione che abbia un effetto sfavorevole nei confronti di una persona sia adottata con piena cognizione di causa (31).

50. Più specificamente, la Corte ha rilevato in modo esplicito che le modalità secondo cui l'interessato deve poter esercitare il suo diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione che lo riguardi devono essere valutate alla luce dell'obiettivo della normativa in causa (32).

51. Inoltre, i diritti fondamentali, quale il diritto di essere ascoltato, non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed intollerabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (33).

52. Nella presente fattispecie, occorre innanzitutto rilevare che una decisione della commissione giudicatrice adottata in una procedura relativa ad un concorso di progettazione quale quello in causa è tale da arrecare pregiudizio a un partecipante quale Adão da Fonseca. Risulta, infatti, dall'ordinanza di rinvio che tale decisione è vincolante per l'amministrazione aggiudicatrice e che solo i progetti che si sono classificati nelle prime tre posizioni della classifica redatta dalla suddetta commissione vengono selezionati per partecipare ad una procedura di attribuzione diretta. La mancata classificazione tra tali tre progetti comporta quindi la non attribuzione certa dell'appalto di servizi relativamente al progetto e quindi una perdita di *chances* di natura economica.

53. Occorre, poi, rilevare che nel caso pendente dinanzi al giudice del rinvio il diritto dell'Unione, ed in particolare, la direttiva 2014/24 stabilisce alcune regole non esaustive che determinino le condizioni e le modalità di organizzazione dei concorsi di progettazione.

54. Poiché, come risulta dalla giurisprudenza menzionata al punto 50 delle presenti conclusioni, le modalità di esercizio del diritto di essere ascoltato devono essere valutate in funzione delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame nonché dell'obiettivo di queste ultime, i meccanismi attraverso cui i candidati in un concorso di progettazione devono poter esercitare il loro diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di una decisione della commissione giudicatrice devono essere valutati alla luce delle disposizioni del Capo II del Titolo III della direttiva 2014/24. Tali disposizioni mirano, in particolare, a stabilire norme minime di armonizzazione delle procedure concernenti i concorsi di progettazione, segnatamente al fine di garantire un trattamento paritario e non discriminatorio tra i candidati.

55. A tale riguardo, risulta dalle considerazioni effettuate nelle presenti conclusioni riguardo a tali disposizioni, in primo luogo, che per pronunciarsi sui progetti presentati nel quadro del concorso di progettazione, la commissione giudicatrice deve esaminare i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima ed unicamente sulla base dei criteri specificati nel bando di concorso (34). In secondo luogo, risulta altresì che la regola dell'anonimato è intangibile in quanto, in ragione delle peculiarità della procedura di concorso di progettazione, essa è necessaria a garantire l'indipendenza della commissione e a garantire la parità di trattamento dei candidati (35). In terzo luogo, ho rilevato che sul candidato grava un obbligo di diligenza nella redazione del suo progetto che deve essere chiaro, intellegibile, completo e auto-esplicativo (36); in quarto luogo, le disposizioni della direttiva 2014/24 prevedono, nondimeno, una possibilità ben inquadrata di dialogo tra i candidati e la commissione giudicatrice, esclusivamente su iniziativa di quest'ultima e nel rispetto della regola dell'anonimato, ai fini di chiarire qualsivoglia aspetto del progetto (37). Come osservato, questa è la soluzione scelta dal legislatore per garantire l'equilibrio tra il mantenimento del principio dell'anonimato e la necessaria flessibilità per consentire la piena comprensione dei lavori presentati da parte della commissione giudicatrice.

56. In tale contesto, ritengo che l'insieme di tali disposizioni consenta ad un candidato di esporre il proprio punto di vista su tutti gli elementi pertinenti del progetto che presenta nel concorso di progettazione e che pertanto, il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione della commissione giudicatrice possa essere considerato come rispettato in maniera effettiva nel quadro di tali tipi di procedure.

57. In particolare, il fatto che il candidato possa illustrare siffatto punto di vista fondamentalmente nel quadro della presentazione del suo progetto e solamente ove considerato necessario dalla commissione giudicatrice, in eventuali altre forme, sempre rispettose della regola dell'anonimato, non costituisce un impedimento al rispetto effettivo del suo diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione sul concorso di progettazione cui partecipa (38).

58. Conseguentemente da quanto precede che il principio generale di diritto dell'Unione che riconosce il diritto di essere ascoltato non impone lo svolgimento di una previa audizione dei partecipanti nei concorsi di progettazione, prima dell'adozione della decisione valutativa da parte della commissione giudicatrice.

D. Conclusione

59. Per le ragioni suesposte, suggerisco dunque alla Corte di rispondere come segue alla questione pregiudiziale sollevata dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo):

L'articolo 82, paragrafi 4, 5 e 6, 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, nonché l'articolo 80, paragrafo 1, della stessa direttiva, letti alla luce del principio generale di diritto dell'Unione che riconosce il diritto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi,

devono essere interpretati nel senso che:

ostano allo svolgimento obbligatorio di una previa audizione degli interessati nei concorsi di progettazione di cui alla succitata direttiva.

-
- [1](#) Lingua originale: l'italiano.
-
- [2](#) 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 L 94 del 28.3.2014, pagg. 65-242).
-
- [3](#) Adão da Fonseca contesta altresì che la procedura in questione costituisca un concorso di progettazione, ma tale argomento è respinto dal giudice del rinvio. V. Sezione III.B, punto 14. della decisione di rinvio.
-
- [4](#) Il giudice del rinvio constata tuttavia che la controversia pendente dinanzi ad esso non riguarda la successiva procedura di aggiudicazione di tale appalto pubblico di servizi. V. Sezione III.B punti 15.2 della decisione di rinvio.
-
- [5](#) V. punto 4 della decisione di rinvio con riferimento al punto 63 del ricorso di Adão da Fonseca.
-
- [6](#) 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).
-
- [7](#) V., in particolare, gli articoli 80, paragrafo 1, e 82 della direttiva 2014/24 e gli articoli 97, paragrafo 1, e 98 della direttiva 2014/25.
-
- [8](#) V. anche articolo 2, punto 17 della direttiva 2014/25.
-
- [9](#) V. considerando 120 della direttiva 2014/24.
-
- [10](#) L'articolo 2, paragrafo 1, punti 5 e 9 della direttiva 2014/24 contiene le definizioni di «appalti pubblici» e di «appalti pubblici di servizi».
-
- [11](#) V. *infra* paragrafo 19 delle presenti conclusioni.
-
- [12](#) 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 L 134, del 30.4.2004, pag. 114). V. in particolare, articoli da 66 a 74.
-
- [13](#) Anche nella direttiva 2014/25 i concorsi di progettazione sono disciplinati nel Titolo III, Capo II (articoli da 95 a 98).
-
- [14](#) V. articolo 78, primo comma, lettera b), della direttiva 2014/24.
-
- [15](#) V. articolo 78, terzo comma della direttiva 2014/24, in relazione all'articolo 32, paragrafo 4, della stessa direttiva.
-
- [16](#) V. articolo 78, primo comma, lettera a), della direttiva 2014/24.
-
- [17](#) V. articolo 80, paragrafo 3, della direttiva 2014/24.
-
- [18](#) V. anche articolo 96 della direttiva 2014/25.
-
- [19](#) V. anche articolo 97 della direttiva 2014/25.
-
- [20](#) Ai sensi dell'articolo 81 della direttiva 2014/24, la giuria deve essere composta esclusivamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso. Inoltre, quando i partecipanti a un concorso devono possedere una determinata qualifica professionale, almeno un terzo dei membri della giuria deve possedere tale qualifica o una qualifica equivalente. Al riguardo v. altresì articolo 97, paragrafo 4 della direttiva 2014/25.
-

- [21](#) V., per analogia, sentenza del 29 marzo 2012, SAG ELV Slovensko e a. (C-599/10, EU:C:2012:191, punto 41).
-
- [22](#) V. sentenza del 13 giugno 2024, BibMedia (C-737/22, EU:C:2024:495, punti 30 e 31 e giurisprudenza citata). V., altresì, sentenza del 5 marzo 2026, AESTE (C-210/24, EU:C:2026:145, punto 52).
-
- [23](#) V. paragrafi 18 e 25 delle presenti conclusioni.
-
- [24](#) V. sentenze del 12 marzo 2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punto 39) e del 7 settembre 2021, „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ (C-927/19, EU:C:2021:700, punto 146).
-
- [25](#) V. articolo 82, paragrafo 5, della direttiva 2014/24 e paragrafo 31 delle presenti conclusioni.
-
- [26](#) V., per analogia e in tal senso, sentenza del 29 marzo 2012, SAG ELV Slovensko e a. (C-599/10, EU:C:2012:191, punto 38).
-
- [27](#) V., per analogia, sentenza del 13 giugno 2024, BibMedia (C-737/22, EU:C:2024:495, punto 32 e giurisprudenza citata).
-
- [28](#) V., in tal senso, *ex multis* e per analogia, sentenza del 6 marzo 2025, Obshtina Veliko Tarnovo e Obshtina Belovo (C-471/23 e C-477/23, EU:C:2025:155, punto 73 e giurisprudenza citata).
-
- [29](#) V., in tal senso, *ex multis, ibidem*, punto 74 e giurisprudenza citata.
-
- [30](#) Sentenze del 22 novembre 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punto 88) e del 5 novembre 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punto 48).
-
- [31](#) Al riguardo v. conclusioni dell’avvocato generale Mengozzi nella causa M (C-560/14, EU:C:2016:320, punto 30 e giurisprudenza citata).
-
- [32](#) V., per analogia, sentenza del 9 febbraio 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punto 33).
-
- [33](#) V., *ex multis*, sentenza del 20 dicembre 2017, Prequ’ Italia (C-276/16, EU:C:2017:1010, punto 50 e giurisprudenza citata).
-
- [34](#) V. articolo 82, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 e paragrafo 22 *supra*.
-
- [35](#) V. paragrafi 22, 23 e 42 *supra*.
-
- [36](#) V. paragrafo 43 *supra*.
-
- [37](#) V. paragrafi 24 e da 29 a 33 *supra*.
-
- [38](#) V., per analogia, sentenza del 9 febbraio 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punto 38).