



Commissario Straordinario per la bonifica
ambientale e rigenerazione urbana dell'area
di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio

Area di Rilevante Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio

Cabina di regia ai sensi dell'art. 33, co. 13, del D.L. 133/2014

NOTE A MARGINE DELLE OSSERVAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA PER LA CABINA DI REGIA DEL 20 NOVEMBRE 2025 AVENTI AD OGGETTO 38th *AMERICA'S CUP* – 2027 – PROGETTO DELLE OPERE A MARE.

Sommario: 1. Preambolo. – 2. Gli indici sintomatici di una non corretta rappresentazione della realtà in fatto e in diritto. – 3. La ricostruzione della “*Convenzione DEME*”: il profilo soggettivo. – 4. (*Segue*): il profilo oggettivo. – 5. La determinazione del corrispettivo. – 6. La qualificazione del rapporto contrattuale. – 7. Rilievi sulle note tecniche: 7.1 Scogliere; 7.2 Opere permanenti; 7.3 Opere temporanee; 7.4 La procedura VIA. – 8. Quadro assiologico e riepilogativo dei rilievi giuridici che escludono la violazione del principio di libera concorrenza e la necessità di una nuova gara pubblica. – 9. Ancora sulla valenza effettiva del giudicato da cui origina la “*Convenzione DEME*”. – 10. Conclusioni.

1. Preambolo.

In ossequio ai principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione e nel rispetto sia della verità storica dei fatti, sia della rilevanza istituzionale di tutti i componenti della Cabina di Regia ai sensi dell'art. 33, co.13, del D.L. 133/2014 per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, si rendono i seguenti chiarimenti rispetto alle “*criticità*” evidenziate dalla Regione Campania, dapprima nella seduta del 4 agosto 2025 e, successivamente, in quella del 20 novembre 2025, nel corso della quale è stata prodotta una nota di osservazioni aventure ad oggetto “*38th America's Cup 2027 – Progetto delle opere a mare*”.

In via preliminare, si rammenta che la precedente Cabina di Regia del 4 agosto 2025 aveva approvato, ai fini dello svolgimento a Napoli della *38^a America's Cup*, lo Studio di Fattibilità redatto dal RTP Proger S.p.A. relativo al programma delle opere infrastrutturali prioritarie e necessarie alla realizzazione a Bagnoli dell'area tecnica, le quali costituiscono - sotto il profilo progettuale - stralcio funzionale del più ampio programma di risanamento (PRARU) dell'Arin Bagnoli Coroglio (con ciò adempiendo ai poteri-doveri di cui al comma 3 dell'art 7 del D.L. 96/2025, convertito con L. 119/2025). A valle della seduta della Cabina del 20 novembre 2025, si è conclusa favorevolmente la Conferenza di Servizi propedeutica all'approvazione del progetto esecutivo delle opere a mare e del progetto definitivo delle opere a terra, entrambi approvati con prescrizioni con il Decreto 1° dicembre 2025 n. 10 del Commissario straordinario per Bagnoli-Coroglio.

Tanto premesso, nella doverosa e trasparente informativa che si intende garantire ai Componenti della Cabina di Regia, merita di essere fornita una puntuale rassicurazione in merito alla piena legittimità dell'azione procedimentale e contrattuale posta in essere dal Commissario nell'esercizio delle proprie funzioni, confermando la radicale insussistenza, in fatto e in diritto, di ognuno dei profili di criticità denunciati nella nota in oggetto (in prosieguo chiamata per breviloquenza anche la “*Nota regionale*”).

2. Gli indici sintomatici di una non corretta rappresentazione della realtà in fatto e in diritto.

In primis, va evidenziata la portata non condivisibile in punto di fatto e di diritto del ragionamento sviluppato dagli estensori della Nota regionale circa il

perimetro dei poteri derogatori del Commissario Straordinario per Bagnoli ai sensi dall’art. 33 della legge 133/2014, come integrato dall’art. 41, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 152 del 2021, laddove – a commento dei commi 4 e 11-ter (*rectius 11-bis*) dell’art. 33 – si afferma che “*La locuzione “oltre” significa che le previsioni dei due commi si cumulano ed integrano a vicenda. Da tanto deriva che il potere derogatori non possono riguardare le modalità di scelta del contraente.*”.

L’esercizio di interpretazione giuridica offerta dalla Nota regionale appare quantomeno ultroneo e disancorato dalla realtà fattuale, dal momento che il Commissario, in tutta la vicenda riguardante il RTI DEME, non ha esercitato alcuno dei poteri di deroga alle procedure di selezione dell’operatore economico. Le sole deroghe adottate sono infatti partitamente segnalate al n. 10 della parte dispositiva del Decreto del Commissario n. 6 del 22 ottobre 2025 e non attengono alla selezione del RTI DEME, che, nel caso di specie, è risultato il legittimo aggiudicatario di una ordinaria procedura ad evidenza pubblica bandita dal Provveditorato e celebratasi nel pieno rispetto delle disposizioni di legge.

La sentenza – definitiva e irrevocabile – del Consiglio di Stato n. 8890/2023, sulla quale ampiamente si tornerà in prosieguo, cristallizza l’aggiudicazione della gara e il conseguente diritto del RTI DEME ad eseguire i lavori di bonifica e risanamento marino e costiero dell’area di Bagnoli, dopo aver scrutinato l’intero *iter* di selezione dell’operatore economico. Non si comprende, dunque, rispetto a quali atti la Nota regionale possa ritenere configurata una fattispecie di *affidamento diretto* ovvero di presunte deroghe alle procedure di gara, avendo invece il Commissario dato piena ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, pronunciatisi in via definitiva sulla definizione di una ordinaria e legittima procedura ad evidenza pubblica.

A onor del vero e se proprio volesse discettarsi sul perimetro dei poteri derogatori del Commissario, sarebbe bene precisare che, in ogni caso, l’interpretazione dominante nella prassi è difforme da quanto opinato nella Nota Regionale e afferma pacificamente che l’art. 41, comma 1, lett. c) del D.L. 152/2021 (conv. in L. 233/2021) ha introdotto una deroga generalizzata (come confermato dal Dossier Senato A.S. 2483 – Nota di lettura n. 281, dicembre 2021). La locuzione “*oltre a quanto previsto dal comma 4*” ha valore *additivo* e non limitativo rispetto ai poteri originari. L’apparente antinomia tra l’obbligo di rispettare le procedure di scelta del contraente (art. 33, comma 4) e la deroga generalizzata (art. 41, comma 1, lett. c) trasfuso nell’art. 33, comma 11 *bis*) si risolve applicando i seguenti canoni ermeneutici:

- *lex posterior derogat priori* (art. 15 delle Preleggi al Codice Civile);
- *specialità*: l'art. 41 è legge speciale rispetto alla disciplina generale del Codice dei contratti;
- *ratio legis*: finalità semplificatorie e acceleratorie per l'attuazione degli interventi;
- *interpretazione sistematica*: nessun richiamo espresso alle procedure di gara riviene dai vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, nonché dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D. Lgs. 159/2011), che sono i soli limiti alle deroghe commissariali, in base al comma 11 *bis*, rispetto a tutte le leggi diverse da quella penale;
- *interpretazione teleologica*: la norma mira a superare ostacoli burocratici, inclusi quelli sulle procedure di scelta del contraente, se incompatibili con la rapidità richiesta per gli interventi (non a caso la formulazione letterale del comma 11 *bis* è identica a quella adoperata dal legislatore all'art. 1 comma 5 nel D.L. 109/2018, c.d. *Decreto Ponte Morandi*, unanimemente riconosciuto come il paradigma del massimo ed effettivo esercizio dei poteri derogatori commissariali).

In secondo luogo, si palesa una gravissima alterazione da parte degli estensori della Nota regionale del contenuto autentico del parere ANAC del 16 settembre 2025, nella parte in cui trascrive ricorrendo al virgolettato le parole “*eludendo le normative all'epoca vigenti e quelle attualmente in vigore*”: tale proposizione non è mai stata proferita dall'Autorità, che, al contrario, nell'indicato parere non si è affatto espressa in tali termini.

Inoltre, balza agli occhi la confusione grossolana tra il *bacino di calma* oggetto delle opere a mare e il *porto turistico* oggetto di illazione da parte degli estensori della Nota regionale. L'infrastruttura temporanea e reversibile che sarà allestita in occasione della *America's Cup* avrà una funzione *stricto sensu* strumentale e servente all'evento sportivo e sarà destinata all'utilizzo delle imbarcazioni dei *teams* in gara e a quelle di loro ausilio.

Sarebbero sufficienti questi descritti travisamenti di diritto e di fatto per scongiurare il rischio di rafforzamento e aggravamento delle *preoccupazioni* esposte dagli estensori della Nota regionale nella Cabina del 4 agosto e riproposte nella nota depositata il 20 novembre 2025. La palesa infondatezza di tali argomentazioni denota in modo più che sufficiente una deformazione gnoseologica ed estimativa dell'intero quadro fattuale e normativo, da cui originerebbero le doglianze regionali. Pur

tuttavia, si rende necessario, anche a futura memoria, ripercorrere tutte le fasi che hanno condotto alle determinazioni e agli atti amministrativi del Commissario Straordinario nella assoluta osservanza dei principi di efficienza, efficacia, trasparenza e concorrenza.

3. La ricostruzione della “*Convenzione DEME*”: il profilo soggettivo.

Al riguardo giova preliminarmente ricordare che la stessa ANAC:

-i) nel parere 16 settembre 2025 si è così testualmente pronunciata: “*A tal fine, sembra utile premettere che le integrazioni fornite, da un punto di vista sostanziale, hanno meglio chiarito le ragioni per le quali, operando con “margini di discrezionalità estremamente ristretti”, in un contesto ampiamente vincolato dalla successione temporale di provvedimenti normativi e dalle pronunce giurisdizionali, si sia reso necessario affidare al RTI DEME la progettazione ed esecuzione di lavori infrastrutturali connessi allo svolgimento dell’evento America’s Cup, stante l’impossibilità di optare per una “separazione” tra le opere originariamente affidate e quelle ulteriori oggi necessarie per lo svolgimento dell’evento*”;

-ii) nel riscontro in data 17 novembre 2025 all’invio da parte del Commissario della “*Convenzione DEME*” e dei Decreti n. 6 e 7 del 22 ottobre 2025, (l’ANAC) ha così significato: “*In merito alla documentazione da ultimo trasmessa con la comunicazione in riferimento, nel ringraziare per l’aggiornamento fornito, si prende atto delle competenti determinazioni assunte e della Convenzione stipulata, rilevando che la stessa - atto non sottoposto a vigilanza collaborativa e non condiviso preventivamente - ha recepito talune osservazioni formulate da questa Autorità*”.

Proprio partendo dalle osservazioni dell’ANAC è possibile risalire alla puntuale ricostruzione dell’affidamento al RTI DEME dei lavori per le opere a mare rientranti nel cosiddetto *Progetto AC38* (quale primo stralcio funzionale in variante del risanamento marino di Bagnoli - Coroglio).

È dimostrato in tutte le sedi (e, d’altra parte, la stessa Nota regionale lo ricorda) che il RTI DEME è stato indicato quale contraente dell’appalto di risanamento marino in forza di sentenza passata in giudicato del Consiglio di Stato e conseguente ordine di ottemperanza dello stesso giudice superiore (cfr. sentenze n. 8890/2023 e 85/2025).

Non ha pregio discutere sulla condivisibilità o meno della decisione giurisdizionale (come pure opina la Nota regionale, rivangando argomenti superati dal giudicato stesso) perché ormai essa fa stato tra le parti e dunque ha forza cogente sulle stesse alla stregua di norma di legge.

Si dà il caso, tuttavia, che il giudicato nell’ipotesi di specie presenta un carattere adattivo alla situazione di fatto e di diritto scaturita dopo circa 15 anni dall’indizione della gara di appalto vinta dal RTIDEME, alla luce delle comprensibili modificazioni materiali e giuridiche della realtà di riferimento: viene infatti ribadito nella sentenza di ottemperanza n. 85/2025 che i mutamenti della situazione non impediscono “*l’esecuzione del progetto con le opportune varianti, come risulta già accertato dal verificatore*” (i.e. prof. ing. Francesco Napolitano, direttore del Dipartimento di Ingegneria civile, edile ed ambientale dell’Università di Roma La Sapienza).

Da un punto di vista soggettivo, non è un caso che la sentenza del Consiglio di Stato venga notificata al Commissario di Governo per Bagnoli e non solo all’originaria stazione appaltante, il Provveditorato alle Opere Pubbliche della Campania. Il Giudice Amministrativo ha tenuto conto della *successione ex lege* del Commissario nelle funzioni amministrative all’epoca appartenenti al Provveditorato, in ragione dello *ius specialis* che concentra potestà e risorse in capo al Commissario in via esclusiva e straordinaria per le finalità di bonifica dell’Arin Bagnoli-Coroglio. Così come l’ordine giurisdizionale aveva un contenuto soggettivo da correggere nella rotta, individuando il titolare effettivo delle funzioni e dei poteri in materia, così la stessa sentenza esplicitamente concepisce una esigenza indefettibile di *adattamento* del progetto primigenio al nuovo quadro di cognizioni tecniche e di statuizioni politico-amministrative, stratificatosi negli anni di distanza fra il “*chiesto*” (la domanda giudiziale) e il “*pronunciato*” (la sentenza).

A tale proposito, è bene ricordare che il presupposto del giudicato riposa sulla perizia del verificatore che ha riconosciuto la sostanziale omogeneità tra l’appalto originario di risanamento marino e gli interventi di bonifica aggiornati agli ultimi progetti attivati dal Commissario e dal Soggetto Attuatore Invitalia. Ed è lo stesso verificatore – come ha sottolineato con lucidità il parere dell’avvocatura dello Stato in data 17 luglio 2025 – ad indicare il meccanismo con il quale provvedere alla compatibilità tra il progetto alla base della gara del 2010 e la sua nuova configurazione frutto della elaborazione aggiornata secondo i più recenti piani di bonifica. Tale meccanismo di “*reductio ad unum*” si serve delle “*varianti*” proprio perché esse non snaturano il nucleo essenziale del progetto-base e dunque non vanno

a costituire un intervento *altro e sostanzialmente diverso*, tale da costituire un *nuovo appalto* e non una mera modifica del vecchio. In altri termini, nell'ambito di questo adattamento delle opere, con la variante si va a toccare l’“*accidens*” e non la “*substantia*” dell’appalto, restando evidentemente esclusa la configurabilità di un *aliud pro alio*.

Giocoforza deriva da quanto detto che la Convenzione per le opere a mare si articola nel contempo come atto di ottemperanza al giudicato da parte del Provveditorato e come subentro del Commissario nelle posizioni attive e passive di quest’ultimo nei riguardi del RTI DEME, in un regime di continuità giuridica e di obbligatorietà, stante l’ordine giurisdizionale irrevocabile e cogente del Consiglio di Stato. Da ciò discende che il Commissario ha agito come *successore in locum et ius* del Provveditore in ragione di una procedura competitiva perfettamente conclusa *a monte* nel rispetto dei principi di concorrenza ed evidenza pubblica, anche con riferimento alla selezione del contraente.

4. (*Segue*): il profilo oggettivo.

Si osserva sotto il profilo oggettivo, che alla già nota variante progettuale ammessa dal Consiglio di Stato per l’aggiornamento e per l’attualizzazione del vecchio progetto di bonifica e risanamento a mare, si è andata ad aggiungere una *variante ex lege* degli interventi su Bagnoli-Coroglio per i lavori connessi all’*America’s Cup*, dichiarati di pubblica utilità, indifferibilità ed estrema urgenza. Il collegamento inscindibile fra queste opere più precipuamente riguardanti l’evento sportivo e il risanamento marino *in sé e per sé* ha provocato l’estensione naturale dell’appalto 2010 a tali interventi, in ragione di quella impossibilità di “*separazione*” tecnica ed esecutiva, ben recepita dalla stessa ANAC. A titolo esemplificativo, basti pensare che il dragaggio dei fondali previsto nel progetto *tout-court* di bonifica marina avrebbe raggiunto quota meno 4 metri, mentre le necessità della competizione velica richiedono un pescaggio fino a sei metri per le imbarcazioni coinvolte. Sarebbe stato antieconomico, oltre che tecnicamente impraticabile, suddividere l’appalto fino a quattro metri per l’operatore RTI DEME e poi affidare da quota -4 a quota -6 il dragaggio ad altri. Analoghe considerazioni sul nesso di continenza e compatibilità possono svolgersi in relazione alle scogliere e per le quali si rinvia alle deduzioni, di seguito riportate, circa gli aspetti emergenti dalla parte tecnica allegata alla Nota regionale.

In presenza di tali elementi, solo ad una analisi superficiale è potuto sfuggire che il profilo oggettivo della previsione delle opere a mare dovesse aver riguardo anche a quei lavori che non avrebbero mai potuto essere immaginati dall'originaria gara e nemmeno dal verificatore del giudizio amministrativo, semplicemente perché all'epoca delle loro attività erano, per così dire, soltanto *“in mente Dei”* e non inverati ancora nella realtà effettuale. Circostanza, questa dell'inveramento, che ha avuto luogo solo *ex post* per effetto dello *ius superveniens* del Decreto-legge 96/2025 che, per ragioni di necessità e urgenza, è andato ad innovare il corpo sia normativo sia materiale in cui si deve calare il risanamento marino.

È parimenti errata la tesi sostenuta nella Nota regionale secondo cui non vi sia stata una idonea fase istruttoria dedita a preparare il congegno giuridico accolto dalla *“Convenzione DEME”*, poiché esiste tutta una sequenza di verbali e scambi di documentazione all'interno del Tavolo istituito presso il Provveditorato (cfr. Verbali del Tavolo in data 29 gennaio 2025, 5 febbraio 2025, 1° aprile 2025, 11 giugno 2025 e 17 giugno 2025). L'iniziale sforzo logico, giuridico e tecnico del ricordato Tavolo fu volto a rintracciare la *sussumibilità* del progetto di risanamento marino affidato, come da sentenza, al RTI DEME nel quadro del programma di bonifica voluto da PRARU e portato avanti dal Commissario e dal nuovo Soggetto Attuatore, alla luce delle intervenute modifiche normative e materiali dello *status quo*. Il confronto dei tecnici stava cogliendo lo spirito della pronuncia giurisdizionale, che lunghi dall'intento in modo anacronistico di portare indietro di un quindicennio le lancette dell'orologio, chiedeva, giustappunto, quello sforzo di *sussunzione* mediante l'aggiornamento e l'adeguamento del progetto alle nuove esigenze fattuali e giuridiche.

Emergevano problemi nuovi da risolvere come, ad esempio, la trasformazione oggettiva riguardante la morfologia dell'ARIN Bagnoli-Coroglio, a cagione della modifica normativa di cui al D.L. 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla L. 4 luglio 2024, n. 95, che ha previsto il mantenimento della c.d. *“colmata”* stabilendo: *“All'articolo 1 del decreto-legge 20 settembre 1996, n. 486, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1996, n. 582, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 14, le parole: «comprensivo del ripristino della morfologia naturale della costa in conformità allo strumento urbanistico del Comune di Napoli,» sono soppresse”*. Si trattava di una questione assimilabile in termini di diritto al regime dell'*alveus derelictus*, pur con una discrasia fra la previsione urbanistica divenuta lacunosa e la necessità di provvedere al trattamento della colmata non più con i criteri e strumenti della *bonifica a mare*, ma di quella *a terra*, stante la sopraggiunta scelta di non operarne più la rimozione integrale. Per altro

verso, era divenuta inattuabile la previsione di smaltire i materiali di risulta del risanamento marino presso il sito di Piombino e occorreva individuare altri luoghi dove conferirli. Mentre si ragionava per rimodulare il progetto alle mutate circostanze di fatto e di diritto, interveniva l'art. 7, comma 3, del D.L. n. 96/2025 (convertito con modificazioni dalla L. n. 119/2025), il quale recita che gli interventi infrastrutturali per l'*America's Cup* “sono considerati, a ogni effetto di legge, di pubblica utilità, di estrema urgenza e indifferibilità”.

È in questo contesto tecnico e giuridico che viene accertata la configurabilità del *Progetto AC38* quale stralcio funzionale in variante del Programma di Bonifica più ampiamente inteso riguardante l'intero ARIN di Bagnoli-Coroglio: un progetto che è innanzitutto composto dal segmento di opere per il risanamento marino, così come previsto dal PRARU e sottoposto a una anticipazione temporale rispetto al cronoprogramma delle bonifiche in virtù dell'*estrema urgenza* (dichiarata *ex lege*) di quell'altro segmento (che completa il *Progetto AC38*) riguardante gli interventi funzionali all'evento sportivo. Ecco, quindi, che lo sbocco naturale del Tavolo è la virata con la quale viene assunta una direzione nuova, ma pur sempre nel legittimo solco di operatività: il risanamento marino di Bagnoli Coroglio richiesto dalle leggi vigenti nel 2025 incorpora una nuova *technichality* finalizzata a un sopraggiunto *pubblico interesse* (ancora una volta figlio di una declaratoria *ex lege*) che è quello di predisporre sulla colmata e lo specchio acqueo antistante la base di accoglienza della competizione sportiva internazionale. L'allestimento di questa *technichality* origina da lavori ingegneristicamente inscindibili dalla bonifica a mare *in sé e per sé* considerata (prima, cioè, dell'affacciarsi all'orizzonte della *America's Cup*). La stessa Nota regionale, cadendo in contraddizione con sé stessa, ha difficoltà a negare questo concetto quando intuisce l'insussistenza di violazioni del giudicato del Consiglio di Stato e, in ultima analisi, dei principi di legittimità della “*Convenzione DEME*” escludendo tali vizi proprio “*ove la valutazione delle soluzioni progettuali – come testualmente scrive – comprovasse la continuità sostanziale fra le precedenti previsioni progettuali*”.

Da tutto ciò non può, pertanto, configurarsi elusione del giudicato e nuovo esercizio di discrezionalità amministrava nel momento in cui è lo stesso contenuto dell'obbligo a contrarre che si atteggi per sua intrinseca natura *a maglie larghe*, avendo recepito e posto a suo fondamento la ricostruzione del verificatore secondo cui “*da un confronto tecnico-qualitativo sui contenuti del progetto DEC ed il PFTE di Invitalia, tutte le macro-attività previste dal PFTE di Invitalia per la bonifica a mare del SIN di Bagnoli sono di fatto ricomprese nel Progetto Esecutivo di DEC e, comunque, si ravvede una equivalenza tecnico-prestazionale e di fattibilità tra le*

soluzioni indicate nei due progetti, entrambe in grado di conseguire il soddisfacimento degli obiettivi progettuali nell’ambito delle condizioni al contorno esistenti, garantendo un livello di prestazione predefinito nella scelta delle particolari soluzioni proposte e sviluppate”. Cosicché inequivocamente discende che la sovrappponibilità debba aver riguardo alle *macro-attività* e non alle *particolari soluzioni* di dettaglio. Alla luce di tutto quanto fin qui detto, ancora una volta appare non pertinente l’osservazione della Nota regionale che mette finanche in discussione il parere favorevole dell’Avvocatura dello Stato in data 17 luglio 2025, sul presupposto che le varianti debbano riguardare un contratto già vigente fra le parti, così dimenticando la peculiare situazione di fatto e diritto entro la quale ricade la fattispecie al vaglio e cioè un assetto negoziale e progettuale a formazione progressiva, nascente dalla sequenza dell’originario progetto d’appalto, del PFTE di Invitalia, delle sentenze di merito e di ottemperanza del Consiglio di Stato e (in ulteriore aggiunta) delle prescrizioni del Decreto-legge 96/2025, della Convenzione, dei decreti commissariali e successivi atti attuativi, tutti elementi concorrenti alla definizione oggettiva dell’appalto integrato nella sua versione finale e da eseguire.

5. La determinazione del corrispettivo.

La Nota regionale, facendo leva su un argomento economico, per così dire, appariscente e suggestivo, tenta di delegittimare con numeri manipolati l’operato degli enti che hanno partecipato alle fasi di ottemperanza al giudicato amministrativo. In estrema sintesi, si punta il dito sul dato quantitativo dell’appalto che sarebbe aumentato in maniera *abnorme*: “*Il corrispettivo del nuovo affidamento a DEME – scrive sempre la nota – è previsto per complessivi 209 milioni di euro a fronte dei 60 milioni di euro previsti nel progetto 2010*”. In particolare, si addebita questa presunta ingiustificata lievitazione alla “*novità assoluta di opere marittime per 153 milioni, mai previste prima*”.

Sulla base di tali dati, sorge spontanea la domanda su come sia possibile che l’importo di un appalto raggiunga numeri più che triplicati da quelli posti a base di gara a quelli determinati da una successiva convenzione di affidamento. Si consideri l’aumento generalizzato dei prezzi in un intervallo temporale così lungo: nel 2010 un quotidiano costava circa 1 euro, nel 2025 costa 2,90 euro (circa tre volte tanto); negli ultimi 15 anni i voli internazionali sono aumentati di circa il 150%; nello stesso periodo una tazzina di caffè al bar è più che raddoppiata nel prezzo.

Ma v’è molto di più: esiste una accurata documentazione che fornisce dimostrazioni motivate dell’incremento dei prezzi. Si tratta della *Nota sintetica*

allegata alla “*Convenzione DEME*”, nella quale, partendo dalla descrizione delle opere necessarie per lo svolgimento dell’*America’s Cup* a Bagnoli – espressamente richiesta da ANAC – si è illustrato il percorso seguito insieme al Provveditorato per la rideterminazione e l’aggiornamento del valore complessivo stimato dell’affidamento.

Sul punto va precisato che già in data 6 novembre 2025 la Regione Campania aveva avuto notizia della Nota sintetica (allegato 6 alla “*Convenzione DEME*”), quando riceveva l’ostensione dei pareri ANAC prot. 113624 dell’11.8.2025 e prot. 122830 del 16.9.2025 dalla stessa richiesta al Commissario con prot. 2025-22505/UDCP/GAB/GAB del 13.10.2025. Infatti, nel riscontro alla domanda di ostensione, oltre agli indicati pareri dell’Autorità, il Commissario “*nello spirito di leale cooperazione istituzionale*” aveva esibito anche la lettera inviata il 30 ottobre 2025 al Presidente dell’ANAC nella quale illustrava il percorso logico-giuridico seguito nella stesura della Convenzione e dei Decreti n. 6 e n. 7, facendo espresso riferimento alla Nota sintetica allegata. Al riguardo si sottolinea che anche il Ministro on. Tommaso Foti ebbe a precisare, nell’ultima seduta della Cabina di Regia, che tale documentazione era stata inviata con congruo anticipo alla Regione Campania, la quale, dal canto suo, nell’*incipit* degli interventi dei suoi rappresentanti istituzionali presenti e nella stessa Nota regionale depositata agli atti, si doleva dell’*eccessiva esiguità dei tempi consentiti*, per aver ricevuto la Relazione del Commissario solo il 19 novembre 2025, un giorno prima della riunione.

Ad ogni buon fine, è opportuno – rinviando per ogni dettaglio al suo contenuto specifico – ripercorrere i passi salienti della Nota sintetica, che appaiono idonei a fugare ogni dubbio sulla presunta abnorme lievitazione dei costi.

L’importo a base di gara del bando d’appalto indetto dal Provveditorato nel 2010 era di € 61.969.089,05 inclusi oneri della sicurezza e servizi di ingegneria, oltre somme a disposizione e IVA pari a € 11.530.910,95 per complessivi € 73.500.000,00. A seguito delle note vicende giurisdizionali, il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata (originaria stazione appaltante) ha provveduto alla attualizzazione dell’importo dei lavori originariamente previsti secondo ben precisi criteri metodologici, comunicando al Commissario l’esito del ricalcolo con nota prot. 17170 del 18/09/2025.

Il Provveditorato ha individuato una metodologia per l’attualizzazione della stima dei costi del progetto preliminare, *ceteris paribus*, identificando le voci corrispondenti attualmente presenti in prezziari regionali vigenti (Campania 2025 e Lazio 2023). Con tale procedura è stato reperito un significativo campione di voci e, rapportando i rispettivi prezzi unitari ricavati dagli attuali prezziari alle quantità del

progetto preliminare posto a base di gara, è stato ricavato l'importo attualizzato e il relativo incremento medio. Le risultanze del calcolo restituiscono un incremento medio di circa il 136% rispetto ai prezzi analizzati contenuti nel progetto preliminare dell'epoca; tale incremento può essere esteso, con margini di tolleranza contenuti, all'importo complessivo del progetto posto a base di gara. Cosicché in base alla attualizzazione operata, si può assumere come importo base dell'affidamento, il valore pari a circa 142 Mln €.

Alla stima attualizzata vanno aggiunti gli importi delle opere non previste nel progetto originario, ma previste dal PRARU e dallo Studio di Fattibilità (interventi necessari funzionali al risanamento ambientale e opere specificamente legate all'organizzazione della *38th America's Cup*), il cui valore complessivo è stimato in circa 27 Mln €. Ai fini della quantificazione economica di tali interventi, va tenuto conto che, in base all'*id quod plerumque accidit*, la stima deve essere considerata con un margine fisiologico di aleatorietà, connesso al tipo di studio prodotto (fattibilità), ricompreso in un intervallo di -30% /+50%, per cui il suddetto importo stimato delle opere aggiuntive è da considerarsi nella misura massima di 40,5 Mln €.

Sulla base di tale presupposto, si assume un importo dei lavori stimato pari a 182,5 Mln €, ottenuto sommando al valore attualizzato del Progetto 2010 e il valore delle opere aggiuntive.

A questi costi va peraltro aggiunta la determinazione del corrispettivo per i successivi livelli di progettazione e per il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, la cui incidenza, si colloca generalmente, considerando anche la complessità e la natura specifica del progetto, tra l'8% e il 12% del costo complessivo dell'opera, ai sensi del DM 17/06/2016 e s.m.i..

Ciò posto, considerato che:

- la Convenzione si attua per fasi progressive;
- per ottemperare alle sopracitate Sentenze possono essere previste varianti ai sensi dell'art. 132 del D. Lgs 163/2006, a fronte di intervenute modifiche normative ed imprevisti legati ad interventi così articolati e complessi da eseguire in estrema urgenza,

la stima sommaria complessiva è pari a circa 220 Mln €. A tale importo va peraltro applicato il ribasso offerto in gara dal RTI DEME, estremamente vantaggioso e non coerente con i dati di mercato degli ultimi 5 anni.

In ogni caso, il valore sopra stimato riflette l'aleatorietà fisiologica insita nella fase attuale di progettazione e costituisce un riferimento cautelativo per garantire la realizzabilità degli interventi e la piena coerenza con gli obiettivi di risanamento

marino e rigenerazione urbana del comprensorio di Bagnoli-Coroglio, assicurando in ogni caso il rispetto degli impegni assunti dal Governo per lo svolgimento dell'evento sportivo.

6. La qualificazione del rapporto contrattuale.

La Nota regionale incorre in un'ulteriore svista laddove intravede una sorta di riqualificazione giuridica della “*Convenzione DEME*”, giungendo a sostenere che “*l'appalto integrato viene sostanzialmente trasformato in un accordo quadro, mai oggetto di alcuna gara*”.

È pur vero che, a supporto di questa tesi, vengono testualmente citati taluni passaggi del parere ANAC del 16 settembre 2025, ma è altrettanto vero che le posizioni dell'Autorità espresse in quella occasione:

- a) originavano dall'analisi di una bozza contrattuale ancora incompleta e, come tale, probabilmente inidonea a consentire una esatta classificazione della fattispecie;
- b) sono successivamente state oggetto di interlocuzione con la Struttura commissariale (si veda, in particolare, la già richiamata nota di riscontro del Commissario in data 30 ottobre 2025), al fine di recepirne gli indirizzi pregnanti nella stesura definitiva del testo convenzionale, poi sottoscritto in data 26-27 settembre 2025 dal Commissario Straordinario, dal Provveditorato, dal Soggetto Attuatore e dall'operatore economico;
- c) sono, pertanto, da ritenere prevalentemente superate dalle determinazioni finali assunte dal Commissario e dalla stipula della Convenzione, circostanze, queste, di cui l'ANAC ha espressamente preso atto nella nota di riscontro del 17 novembre 2025, di cui è stato già riportato il contenuto in precedenza.

Non sussiste pertanto alcuna convergenza tra le osservazioni dell'ANAC e la tesi sostenuta dalla Nota regionale che non tiene conto delle effettive previsioni contenute nella Convenzione. Anzi allo scopo di preservare l'ufficialità istituzionale dei lavori della Cabina di Regia, nell'ambito della quale la Struttura Commissariale ha prodotto integralmente gli atti procedurali e provvedimentali posti in essere fino ad oggi, si precisa ancora una volta che l'attuale assetto negoziale instaurato con l'affidatario delle opere a mare non è altro che l'esito vincolato del giudicato amministrativo cristallizzato nelle sentenze del Consiglio di Stato n. 8890/2023 e n. 85/2025, la cui ottemperanza è stata garantita – a beneficio dell'interesse pubblico preminente – nel pieno rispetto dei principi di legalità, pubblicità, trasparenza,

efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

Le sentenze definitive del Giudice Amministrativo hanno rappresentato e rappresentano la direttrice guida dell’attività svolta dalla Struttura: proprio nelle decisioni del Consiglio di Stato, infatti, si individua (come già diffusamente chiarito) il meccanismo delle varianti quale opzione preferibile al fine di ottemperare al giudicato in un mutato contesto giuridico, economico e tecnico-progettuale.

Quanto alla procedura in sé, va specificato che il riferimento alla stipula di un presunto “*accordo quadro*” è frutto, con tutta evidenza, di un travisamento prima in fatto e poi in diritto: la piena ottemperanza al giudicato amministrativo, in ragione della complessa successione tra i soggetti pubblici coinvolti, è stata garantita attraverso una convenzione stipulata ai sensi degli articoli 11 e 15 della L. n. 241/1990 (che niente condivide con l’*accordo quadro*) da attuare progressivamente secondo il quadro esigenziale del Commissario. La “*Convenzione DEME*”, infatti, non ha natura di contratto normativo, ha una precisa disciplina dei termini di adempimento (*cfr.* Art. 9 della Convenzione) e non una mera durata prestabilita (tipicamente quadriennale in un AQ), né prevede una attuazione per ordinativi della stazione appaltante, determinando invece effetti obbligatori immediati.

Si tratta di un contratto di appalto da eseguire nel tempo in due o più fasi diverse e nella nota di riscontro del 30 ottobre 2025 trasmessa dal Commissario all’ANAC (e oggetto di ostensione alla Regione Campania in data 6 novembre 2025) già era stato esplicitamente messo in luce quanto segue: “*Si è previsto, altresì, in ottemperanza a quanto auspicato in merito all’introduzione di una apposita clausola di salvaguardia, che entro tale valore saranno contenute le opere dettagliate nel progetto esecutivo. Al riguardo, appare opportuno chiarire che il complessivo importo delle opere di risanamento marino (come emendate dal Progetto AC38) oggetto della Convenzione è stato stimato in complessivi euro 220.000,00, notandosi che in tale tetto sono compresi sia i costi degli interventi dell’originario appalto, così come attualizzati e rivalutati all’oggi, sia l’extra-costo delle opere imposte dal Decreto-legge 96/2025 per l’America’s Cup (cfr. Allegato 7 della Convenzione)*”.

7. Rilievi sulle note tecniche.

Rispetto alle “*Note tecniche sul progetto esecutivo delle opere a mare*” contenute in calce alla Nota Regionale si ritiene di dover rassegnare rilievi che seguono. Preliminarmente si ritiene altrettanto necessario ribadire che il Programma

degli Interventi Infrastrutturali, sottoposto all'approvazione della Cabina di Regia del 4 agosto 2025, è stato concepito in chiave anticipatoria delle attività di bonifica e risanamento ambientale del sito e nello specifico si articola in due parti: opere da eseguire nello specchio acqueo antistante la colmata (e su quest'ultima), funzionali altresì alla realizzazione della *Technical Base Area*, nonché opere strategiche connesse allo svolgimento dell'evento localizzate nella restante parte dell'ARIN. La natura anticipatoria di alcune opere previste nel progetto AC38 rispetto al PD-Ris è chiaramente illustrata nel capitolo 4 dello Studio AC38 (pp. 56–59). In particolare, le Tabelle 4.1–4.4 e la Tabella 4.5 quantificano le opere anticipate (quali BOB, dragaggi antistanti la colmata, demolizione del pontile, utilizzo di massi e tout-venant, ecc.) e stimano, nei diversi scenari analizzati, il valore delle opere AC38 che possono essere mantenute, nonché il conseguente abbattimento dei costi di ripristino.

Nel complesso, gli interventi previsti dal progetto AC38 sono compatibili con il successivo completamento del progetto di rigenerazione, in quanto le opere temporanee - più precipuamente connesse all'evento sportivo - sono pienamente reversibili e quelle permanenti sono coerenti con gli obiettivi del PRARU e con le procedure VIA/VAS. Inoltre, le soluzioni adottate non introducono vincoli per la progettazione definitiva del parco e del *waterfront*.

In ogni caso, ai fini di una più puntuale definizione degli interventi da considerarsi non riutilizzabili in quanto strettamente “eventistici”, ovvero di quelli compatibili con eventuali modifiche e/o da valutare in termini di compatibilità con il PD-Ris-25 (Progetto Definitivo di Risanamento dell'area marina e degli arenili, Invitalia, 2025), previa verifica in sede di variante, si evidenzia che la relativa classificazione risulta già esplicitata in partenza nello Studio di fattibilità AC38 (paragrafo 4.1, pp. 50-52).

7.1. Scogliere

Il progetto esecutivo delle “*opere a mare*” prevede la realizzazione di tre scogliere perimetrali, non radicate alla riva, per uno sviluppo complessivo di circa 1.360 m, costituite da massi naturali e blocchi in calcestruzzo tipo Antifer.

In particolare, sono previste:

- una barriera centrale (lunghezza ca. 690 m, coronamento a +4,00m s.l.m.);
- una barriera lato nord (lunghezza ca. 315m, coronamento a +2,00m s.l.m.);
- una barriera lato sud (lunghezza ca. 280 m, coronamento a +1,00m s.l.m.).

Tali opere risultano necessarie per garantire le condizioni di protezione e di quiete idrodinamiche dello specchio acqueo in cui verranno posizionati gli ormeggi per le imbarcazioni AC75 e relativi mezzi di supporto.

Le indicate opere, a manifestazione sportiva conclusa, potranno essere riconfigurate o modificate in coerenza con il progetto definitivo di risanamento marino attualmente all'esame della Commissione VIA, il cui procedimento è temporaneamente sospeso, così come adeguato alle intervenute modifiche normative di cui al D.L. 60/2024. Tale progetto già contempla la realizzazione di una infrastruttura marittima di protezione (*barriera soffolta*) degli arenili nord e sud - post bonifica - secondo una soluzione progettuale identificata come “*Alternativa 2C*”.

La possibilità di riconfigurazione delle scogliere, unitamente al loro carattere non radicato alla riva, e non fondanti su strutture rigide permanenti, conferma la natura temporanea e pienamente reversibile delle opere che è appunto un criterio tecnico fondamentale per classificare la natura temporanea di un'opera ai fini VIA e ai fini dell'urbanistica e dell'ingegneria ambientale.

7.2. Opere permanenti

Con riferimento al progetto esecutivo “*opere a mare*” ed al primo stralcio del progetto definitivo “*opere a terra*” si individuano degli interventi qualificabili come opere permanenti, cioè destinate a rimanere a manifestazione conclusa:

- *capping* sommitale della colmata su una superficie di ca. 113000 mq;
- demolizioni di strutture e/o manufatti presenti sulla colmata e funzionali alla bonifica del sito;
- approfondimenti dei fondali fino alla quota batimetrica di ca. 6,30 m s.l.m.m.

Tali opere costituiscono delle evidenti anticipazioni coerenti con gli obiettivi del PRARU e con il progetto di risanamento marino e di messa in sicurezza permanente della colmata.

Il *capping*, infatti, rappresenta un intervento ambientale di messa in sicurezza funzionale alla futura fruizione pubblica dell'area e potrà essere esteso anche alle porzioni residue della colmata non incluse nell'attuale fase dei lavori, in relazione all'assetto finale dell'intervento di risanamento dell'area. Tale intervento è necessario per garantire l'accettabilità del rischio sanitario per i ricettori presenti nel pre-evento e durante l'evento, ma che migliora comunque lo stato della colmata

anche in prospettiva post-evento. Per una più puntuale definizione dell'intervento, si rimanda al par. 3.1.2.3 dello Studio di fattibilità AC38 (p. 34), dove, tra l'altro, si descrive la modellazione dei piazzali e degli spessori di capping in relazione all'esigenza di garantire l'accettabilità del rischio sanitario.

Per quanto concerne la demolizione dei manufatti e delle strutture preesistenti sulla colmata, tali attività sarebbero comunque risultate obbligate e propedeutiche, da eseguire anche nell'ipotesi di rimozione integrale della stessa, come previsto nelle progettazioni antecedenti al D.L. 60/2024. Tali interventi, pertanto, non costituiscono attività eccedenti o difformi rispetto alla filiera tecnico-procedurale già definita.

Infine, l'approfondimento dei fondali costituisce una fase operativa riconducibile al più ampio progetto di dragaggio dei sedimenti marini, già previsto nelle precedenti progettazioni di risanamento marino, inizialmente fino a una quota media di circa 4 metri. Le esigenze funzionali connesse alla competizione velica, le quali impongono specifiche condizioni di pescaggio per le unità navali partecipanti, hanno reso necessario raggiungere una quota batimetrica di circa – 6,30 m s.l.m.m., comportando un dragaggio più profondo e con effetti potenzialmente migliorativi in termini di rimozione dei sedimenti marini contaminati o potenzialmente tali.

7.3. Opere temporanee

Con riferimento al progetto esecutivo “*opere a mare*” e al primo stralcio del progetto definitivo “*opere a terra*” si individuano degli interventi qualificabili come opere temporanee, cioè destinate a cessare al termine della manifestazione sportiva AC38:

- le configurazioni temporanee dei piazzali utilizzati come basi operative;
- le aree di logistica a servizio della manifestazione;
- i tracciati e le soluzioni provvisorie della viabilità interna.

Tali interventi sono stati progettati in modalità integralmente reversibile e non determinano alcuna modifica né al progetto del *waterfront* né al sistema di *capping* predisposto a protezione della colmata.

Con riguardo al materiale di riporto necessario alla realizzazione delle diverse sezioni tipologiche previste in progetto – costituenti i pacchetti strutturali da collocare sopra il *capping* e funzionali a rendere l'area di colmata operativa rispetto

alle esigenze dell'evento – si evidenzia che tale materiale è completamente amovibile. Ne deriva che l'innalzamento altimetrico del piano di calpestio previsto in fase progettuale (*post operam*), rispetto all'attuale piano di campagna della colmata (*ante operam*), non assume carattere permanente.

Dunque, l'assetto altimetrico – cioè, la definizione dell'altezza dell'opera rispetto al livello del mare o ad altra quota di riferimento – non assume carattere definitivo perché tale altezza potrà essere modificata in futuro a seguito del progetto definitivo del *waterfront* e del relativo parere VIA. L'opera che determina questo assetto altimetrico è quindi, per definizione, di natura temporanea.

Un ulteriore indicatore della temporaneità dell'intervento riguarda la reversibilità della stratigrafia che compone il pacchetto strutturale: in altre parole, i materiali che lo costituiscono possono essere rimossi o modificati, in base ai futuri scenari d'uso, senza arrecare danni al *capping* sottostante, che rappresenta invece l'opera permanente.

Pertanto, a conclusione dell'evento, il materiale di riporto potrà essere rimosso e/o sostituito in funzione dei futuri scenari d'uso dell'area di colmata, compatibili con gli obiettivi di fruizione pubblica, che saranno definitivamente disciplinati e consolidati nell'ambito del progetto definitivo del *waterfront*. In termini economici, il costo delle opere di ripristino è quantificato nel quadro economico dello Studio di fattibilità AC38, che articola per categorie di intervento i costi di demolizione e rimozione (si rimanda al par. 4.2, pp. 54–56 del progetto AC38).

Anche in relazione al volume complessivo di materiali necessari per la realizzazione della scogliera, si riscontra una significativa compatibilità tra i progetti AC38 e PD-Ris 25. Infatti, il volume totale dei materiali per la scogliera nel progetto AC38 ($\approx 474.000 \text{ m}^3$) differisce di circa l'8% rispetto a quello del PD-Ris 25 ($\approx 438.000 \text{ m}^3$). Questa differenza numerica fornisce un dato quantitativo solido a sostegno del fatto che non si realizza una variante dimensionale di uno schema di difesa già presente nel PD-Ris.

7.4. Procedura VIA

Circa l'assoggettabilità a VIA delle opere ricomprese nel progetto AC38, va ricordato preliminarmente che lo Studio di Fattibilità delle opere necessarie (a terra e a mare) alla realizzazione della 38th *America's Cup* 2027 presso il sito di Bagnoli – redatto dal RTI su incarico di INVITALIA e approvato in Cabina di Regia in data

04.08.2025 – è stato sottoposto al procedimento di Verifica di Assoggettabilità a VIA, ai sensi dell’art. 19 del D. Lgs. 152/2006 e dell’art. 7 del D.L. 96/2025, nonché a Valutazione di Incidenza Ambientale (VIIncA).

La Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, con Parere n. 73 del 9 ottobre 2025, ha espresso valutazione favorevole all’esclusione del progetto dalla procedura di VIA, riconoscendone:

- il carattere temporaneo;
- la piena reversibilità delle opere previste;
- la coerenza con gli obiettivi del PRARU e con il progetto di risanamento marino dell’area.

Il MASE, con Decreto n. 621 del 20 ottobre 2025, ha formalizzato:

- l’esclusione del progetto dalla procedura di VIA;
- l’esito positivo della Valutazione di Incidenza;
- l’imposizione di una unica condizione ambientale, relativa alla definizione delle misure di mitigazione degli impatti cumulati e all’attivazione di un Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA).

L’adempimento della prescrizione è stato assicurato mediante trasmissione al MASE della documentazione tecnica attestante il sistema di monitoraggio *ante operam*, in corso d’opera e *post operam* da attuare, le misure di mitigazione previste, incluse le frequenze di campionamento e le modalità di trasmissione dei dati agli organi di controllo competenti.

Successivamente, è stato attuato il Piano di Monitoraggio Ambientale *post operam* ed è stata avviata l’operatività dei relativi dispositivi di controllo in corso d’opera.

Alla luce di quanto precede, considerato che l’intero *iter* autorizzativo è stato regolarmente completato, che le opere di che trattasi non rientrano tra quelle di cui al D. Lgs. 152/2006 indicate quali sottoposte obbligatoriamente a Valutazione di Impatto Ambientale, così come la competente Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ne ha certificato l’esclusione dalla procedura; atteso che il Decreto ministeriale è un atto autorizzativo con valore giuridico assorbente rispetto alle osservazioni di qualsiasi ente gerarchicamente sottordinato, le considerazioni contenute nella Nota regionale, relativamente a presunte violazioni della procedura ambientale, appaiono prive di fondamento tecnico-giuridico. Peraltro, il tentativo di ricondurre forzatamente l’intervento nel novero delle opere da assoggettare a VIA – nonostante

ne sia stato formalmente riconosciuto il carattere temporaneo e reversibile – appare, per analogia, equivalente al voler assoggettare a valutazione paesaggistica un intervento che né determina alcuna alterazione del paesaggio né ricade in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (bellezze naturali, centri storici, parchi, belvedere, ecc.).

8. Quadro assiologico e riepilogativo dei rilievi giuridici che escludono la violazione del principio di libera concorrenza e la necessità di una nuova gara pubblica.

Allo scopo di trarre dalle considerazioni sinora svolte un quadro assiologico e riepilogativo utile a formulare un consapevole e completo giudizio, si reputa necessario esaminare e confutare – uno ad uno – gli argomenti che, in astratto, potrebbero essere invocati per sostenere la presunta violazione del principio di libera concorrenza e l'asserita necessità di una nuova gara pubblica.

Come si è anticipato in precedenza e come si dimostra qui in prosieguo, nessuno di tali argomenti resiste a un controllo tecnico-giuridico aderente ai fatti, al diritto vigente, al giudicato amministrativo e alle valutazioni dell'ANAC e più precisamente:

-A) *È infondata l'ipotesi che l'inserimento delle opere funzionali all'America's Cup integri una “modifica sostanziale” del contratto originario e segnatamente del suo oggetto ai sensi dell'art. 72 della Direttiva 2014/24/UE, tale da richiedere una nuova procedura di evidenza pubblica.*

Tale ricostruzione è da rigettare per i seguenti quattro ordini di motivi:

-A1) Esiste un giudicato che accerta la piena compatibilità tra il progetto 2010 e il PFTE Invitalia. La sentenza del Consiglio di Stato n. 8890/2023 ha:

- verificato la equivalenza tecnico-prestazionale tra il progetto originario e il PFTE aggiornato;
- riconosciuto che tutte le macro-attività del PFTE rientrano nella fisiologia dell'appalto originario;
- affermato che “*il mutamento della situazione di fatto non impedisce l'esecuzione del progetto con le opportune varianti*”.

Non è quindi possibile configurare una modifica sostanziale ex art. 72, atteso che il giudice amministrativo ha già compiuto un sindacato di compatibilità oggettiva del progetto che non può essere rimesso in discussione.

-A2) La variante interviene solo sull'*accidens*, non sulla *substantia* dell'appalto.

Il verificatore del Consiglio di Stato ha attestato che:

- le soluzioni progettuali si collocano nell'ambito delle “*macro-attività*” dell'appalto originario;
- le modifiche sono necessarie a rendere l'opera attuale e realizzabile secondo il quadro normativo vigente nel 2025.

Il profilo “*America's Cup*” costituisce una tecnicità aggiuntiva funzionalmente e tecnicamente assorbita nella bonifica a mare, come confermato dal Decreto-legge 96/2025 che dichiara le opere “*di pubblica utilità, di indifferibilità ed estrema urgenza*” e ne afferma la continuità tecnica con il risanamento.

-A3) La non separabilità tecnica è stata accertata dall'ANAC, la quale con nota del 16 settembre 2025, ha riconosciuto:

- “*l'impossibilità di optare per una separazione tra le opere originariamente affidate e quelle ulteriori oggi necessarie per lo svolgimento dell'evento*”;
- che le determinazioni assunte operano in un “*contesto ampiamente vincolato*” da pronunce giurisdizionali e successioni normative.

In presenza di tale giudizio tecnico, nessuna “*modifica sostanziale*” può dirsi integrata.

-A4) L'art. 72 non è applicabile quando interviene un giudicato vincolante.

La giurisprudenza della CGUE (*Pressetext, C-454/06*) si applica in assenza di un provvedimento giurisdizionale che impone la prosecuzione dell'appalto.

Nel caso in esame, il giudicato:

- impone la stipula del contratto;
- individua il contenuto necessario delle varianti;
- determina l'identità dell'operatore economico legittimato.

Il perimetro del contratto non è quindi definito *ex novo* dall'amministrazione, ma dalla giurisdizione, circostanza che esclude radicalmente la violazione del principio di concorrenza.

-B) *Non è sostenibile l'argomento secondo cui il presunto “incremento abnorme” del corrispettivo costituisca indice di “modifica sostanziale” e dunque sia indice di nuova gara.*

L'assunto non è ammissibile per i motivi che seguono:

-B1) L'incremento è effetto fisiologico dell'attualizzazione dei costi su un periodo di 15 anni. Come attestato dal Provveditorato:

- l'incremento medio dei prezzi delle lavorazioni è pari al 136%, secondo

prezziari regionali 2023-2025;

- tale incremento è coerente con l'aumento generale dei costi dei materiali da costruzione e delle opere marittime.

Non vi è alcuna alterazione dell'equilibrio economico dell'appalto, ma solo la doverosa indicizzazione.

-B2) L'importo aggiuntivo riguarda opere sopravvenute per legge e inscindibili dalla bonifica.

Il Decreto-legge 96/2025 sulla base del programma dei lavori approvato nel corso della Cabina di regia del 4 agosto 2025 impone *ex lege*:

- opere di adeguamento alla profondità di - 6,30 metri;
- protezioni spondali e strutture necessarie per la sicurezza degli equipaggi;
- sistemazioni della colmata funzionali e compatibili con il risanamento.

Tali interventi sono inscindibili dalla bonifica e, pertanto, rientrano nella fisiologia della variante riconosciuta dal Consiglio di Stato.

-B3) L'ANAC ha preso atto della congruità del valore complessivo, non avendo mosso obiezioni su presunti aumenti ingiustificati e affermando con nota del 17 novembre 2025:

- di aver preso atto delle determinazioni del Commissario;
- di constatare che la Convenzione recepisce i rilievi dell'Autorità.

-C) *È erronea la tesi per la quale non è possibile ricorrere alla variante in assenza di un contratto vigente.*

È da premettere che, con le ricordate sentenze, il Consiglio di Stato, secondo il principio *tempus regit actum*, ha imposto di assoggettare il caso di specie alla disciplina del D. Lgs. 163/2006 (c.d. *Vecchio codice degli appalti*). Dunque, lo stesso giudice amministrativo ha stabilito il ricorso alla *variante* di cui all'art. 132 di tale disciplina per consentire l'adeguamento dell'appalto.

Quanto opina la Nota regionale sul fatto che l'art. 132 richieda un contratto in esecuzione non è sostenibile perché:

-C1) L'obbligo a contrarre discende dal giudicato e sostituisce il contratto ai fini dell'applicazione delle varianti.

Il Consiglio di Stato ha ordinato *“la stipula, previo adeguamento all'attualità del contratto d'appalto”*, riconoscendo che la variante è lo strumento attraverso cui attualizzare il progetto 2010.

Ne deriva che:

- l'appalto è *“in essere”* ai fini dell'adeguamento;

- la variante costituisce parte integrante dell'ottemperanza al giudicato.

-C2) L'ordine giurisdizionale vincola l'amministrazione alla prosecuzione dell'appalto. L'amministrazione non esercita una fisiologica discrezionalità tecnica o contrattuale.

Essa ottempera a un obbligo giudiziale, che impone:

- continuità soggettiva (RTI DEME);
- continuità oggettiva (progetto primigenio come aggiornato).

Il ricorso alla variante è quindi non solo legittimo, ma imposto.

-D) *È priva di base fattuale e normativa la ricostruzione che configura la “Convenzione DEME” come un Accordo Quadro privo di gara.*

La pur divertente immagine di un “*accordo quadro mascherato*” è un travisamento evidente in quanto:

-D1) La Convenzione non rinvia a futuri affidamenti, ma disciplina obblighi immediatamente esigibili.

La Convenzione:

- contiene tempi, modalità e contenuti della prestazione;
- definisce opere e livelli progettuali puntuali;
- vincola in modo immediato le parti.

Non vi è alcuno schema tipico degli accordi quadro (articolazione della prestazione in ordini successivi, principi di rotazione, durata predeterminata).

-D2) La struttura a stralci è imposta dalla natura stessa dell'opera.

La suddivisione in stralci non ha alcuna finalità di elusione della gara; essa deriva da:

- urgenza dichiarata *ex lege*;
- necessità di coordinare le opere a mare con il cronoprogramma delle bonifiche;
- vincoli ambientali e stagionali che impongono fasi distinte.

-E) *Non è pertinente il richiamo generico al principio concorrenziale per asserire la necessità di una nuova gara.*

Nel caso di specie sacrificare il giudicato nel nome di una presunta concorrenza attuale significherebbe minare il principio di certezza del diritto.

-E1) Il giudicato amministrativo è norma di chiusura del sistema.

Esso:

- individua il contraente;

- impone la prosecuzione della procedura;
- vincola l'amministrazione alla soluzione della variante.

Il principio concorrenziale non può essere invocato per violare un giudicato.

-E2) Il diritto UE non impone una nuova gara in presenza di vincoli giurisdizionali.

La CGUE ha chiarito (*Pressetext* e successive) che l'obbligo di gara riguarda:

- modifiche discrezionali della PA,
- non
- modifiche derivanti da sentenze o da vincoli legali sopravvenuti.

Nel caso di specie, sono la legge (D.L. 96/2025) e il giudice amministrativo a definire la soluzione.

-E3) La concorrenza è stata integralmente tutelata nella gara 2010 e nel successivo contenzioso.

L'aggiudicazione è:

- definitiva;
- passata in giudicato;
- esaminata nel merito in sede di massimo grado.

I rilievi logico-giuridici e l'interpretazione assiologica fin qui esposti spiegano *de plano* che i ragionamenti contrari espressi dalla Nota regionale si fondano su impostazioni astratte che non considerano:

- la successione normativa intervenuta;
- il giudicato vincolante;
- le valutazioni tecniche e giuridiche di ANAC, Provveditorato, Invitalia e verificatore;
- l'inscindibilità ingegneristica delle opere;
- la continuità soggettiva e oggettiva dell'appalto.

Nessuno degli argomenti prospettati dalla Nota regionale conduce, neppure in via ipotetica, alla conclusione che fosse necessario o possibile bandire una nuova gara pubblica, il cui provvedimento di indizione sarebbe stato comunque impugnato per violazione del giudicato senza contare la conseguente nomina di un commissario *ad acta* per l'ottemperanza.

L'operato del Commissario straordinario appare, dunque, pienamente conforme ai principi di legalità, trasparenza, efficienza e concorrenza applicabili al caso concreto.

9. Ancora sulla valenza effettiva del giudicato da cui origina la “*Convenzione DEME*”.

Proseguendo nell’interpretazione assiologica della vicenda, occorre soffermarsi sulla circostanza primaria che la continuità soggettiva e oggettiva del giudicato costituisce causa ostativa assoluta alla riapertura della concorrenza. Nell’esaminare le osservazioni regionali che invocano la presunta necessità di un nuovo confronto concorrenziale, è indispensabile soffermarsi sul peso giuridico prevalente e preclusivo del giudicato amministrativo formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato n. 8890/2023 e n. 85/2025.

Tale giudicato opera, nel caso di specie, come fattore normativo primario, destinato a prevalere su ogni esigenza astrattamente riconducibile alla tutela della concorrenza, che non può essere invocata per disattendere un vincolo giurisdizionale consolidato, definitivo e non più modificabile.

Il giudicato, infatti, produce un duplice effetto preclusivo:

1. *sul piano soggettivo*, individuando irrevocabilmente il soggetto contraente (RTI DEME);
2. *sul piano oggettivo*, definendo i contenuti essenziali dell’attività amministrativa dovuta, ossia la stipula del contratto comprensivo delle varianti necessarie all’attualizzazione dell’intervento.

Questa forza conformativa, tipica del giudicato di annullamento con obbligo di conformazione e ancor più del giudizio di ottemperanza, si traduce in una continuità strutturale fra:

- l’appalto originario del 2010;
- il progetto aggiornato e compatibile secondo il verificatore nominato dal Consiglio di Stato;
- la Convenzione stipulata dal Commissario in esecuzione del giudicato;
- le successive determinazioni tecnico-operative di adeguamento rese necessarie dallo *ius superveniens*.

Non si è dunque di fronte a un autonomo esercizio di discrezionalità amministrativa, ma a un vincolo eteronomo che conforma l’azione amministrativa in modo integralmente cogente.

Il giudicato agisce come “*causa sproporzionalmente forte*” rispetto alla

riapertura della gara. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito, in più occasioni, che il principio di concorrenza:

- opera nel perimetro delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione;
- non può essere invocato per sovvertire vincoli esterni che derivano da fonti sovraordinate (legge, sentenze passate in giudicato, obblighi inderogabili).

Nel caso in esame, il giudicato amministrativo rappresenta una *causa giustificativa sproporzionalmente forte*, perché:

- non deriva da un'opzione amministrativa, ma da una decisione giurisdizionale definitiva;
- definisce il rapporto obbligatorio in modo completo (soggetto, oggetto, modalità di adeguamento);
- impone all'amministrazione di dare continuità a una procedura concorsuale già integralmente esaurita, in cui la concorrenza è stata esercitata e tutelata al massimo grado.

In altri termini, la concorrenza non può essere riaperta quando ciò richiederebbe di violare un giudicato. Gli obblighi scaturenti da una sentenza passata in giudicato non possono essere sacrificati sull'altare di una nuova evidenza pubblica, poiché ciò equivarrebbe a:

- eludere la funzione di certezza del diritto;
- rendere impossibile la stabilizzazione dei rapporti giuridici;
- vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

Inoltre, va valutata correttamente l'ottemperanza quale vincolo di continuità soggettiva. Il giudice amministrativo non si è limitato ad accettare l'illegittimità dell'aggiudicazione originaria in favore di un altro soggetto, ma ha:

- individuato il soggetto legittimato (RTI DEME);
- ordinato la sua contrattualizzazione;
- affidato al verificatore il compito di accettare la compatibilità tecnico-progettuale tra le soluzioni a confronto.

Questo impianto decisionale qualifica l'individuazione del contraente come:

- non più disponibile da parte della stazione appaltante o del Commissario;
- non rivedibile in sede amministrativa;
- non sostituibile senza incorrere in violazione del giudicato (art. 21-septies L. 241/1990 per contrasto diretto con una sentenza).

Ogni ipotesi di riapertura del mercato sarebbe dunque non solo illegittima, ma:

- giuridicamente impossibile,
- lesiva della cosa giudicata,
- foriera di responsabilità erariale e amministrativa.

Vi è ancora da considerare la continuità oggettiva come effetto del giudicato e dello *ius superveniens*. La pretesa insinuata dalla Nota regionale di scindere le opere “*America's Cup*” dalle esigenze di bonifica ignora che:

- il giudicato ha disposto la prosecuzione dell'appalto mediante varianti, ritenute lo strumento idoneo per adeguare il progetto all'evoluzione normativa e materiale;
- il Decreto-legge 96/2025, nel qualificare come interventi *di pubblica utilità e di estrema urgenza* le opere a mare funzionali all'evento sportivo, le ha legate a un vincolo di inscindibilità con la bonifica marina;
- il verificatore ha attestato la equivalenza tecnico-prestazionale tra il progetto 2010 e il PFTE aggiornato, includendovi le lavorazioni necessarie per la configurazione attuale del sito.

Ne deriva che:

- la continuità oggettiva è resa necessaria sia dal giudicato sia dalla legge sopravvenuta;
- l'oggetto dell'appalto non è stato ridefinito discrezionalmente, ma è l'effetto cumulativo e vincolante di decisioni giurisdizionali e normative;
- l'estensione funzionale verso le opere *America's Cup* non rappresenta un “*nuovo appalto*”, ma la contestualizzazione necessaria della bonifica alla realtà fisica, normativa e temporale del 2025.

L'impossibilità giuridica di una nuova gara nasce dalla prevalenza del giudicato sul principio di concorrenza. *Il giudicato, infatti, opera nel contempo quale norma di chiusura, criterio conformativo vincolante e fattore escludente della discrezionalità amministrativa.*

In tale cornice: (i) l'amministrazione non può rimettere in discussione né

l'identità del contraente né la struttura dell'obbligazione; (ii) l'obbligo di contrattualizzare DEME non deriva da una scelta, ma da un provvedimento giurisdizionale pienamente efficace; (iii) ogni soluzione alternativa configurerebbe una violazione flagrante dell'art. 2909 c.c. e degli artt. 21-septies e 21-octies L. 241/1990.

Il principio di concorrenza – pur fondamentale – cede quindi il passo quando:

- la sua riattivazione determinerebbe l'inadempimento di una sentenza;
- la sua applicazione sarebbe contraria al superiore principio di certezza delle situazioni giuridiche;
- comporterebbe l'illegittima interruzione dell'esecuzione di un giudicato.

In definitiva, il giudicato costituisce un vincolo oggettivo e soggettivo talmente prevalente da rendere giuridicamente inammissibile, oltre che irragionevole, qualsiasi ipotesi di nuova gara.

La continuità soggettiva (individuazione del contraente) e oggettiva (contenuto dell'obbligazione) imposta dal giudicato del Consiglio di Stato:

- non costituisce una scelta amministrativa, ma un vincolo imperativo;
- prevale integralmente su qualsiasi esigenza astratta di concorrenza;
- rende impossibile, prima che illegittima, la riapertura del mercato;
- assicura, in modo cogente, la prosecuzione dell'appalto nel rispetto dei principi di legalità, certezza e buona amministrazione.

Il giudicato, in questo senso, non solo giustifica, ma impone la continuità dell'affidamento al RTI DEME, rappresentando una causa “*sproporzionalmente forte*” che esclude radicalmente la necessità — e perfino la possibilità — di una nuova gara.

Le riflessioni operate rispetto al giudicato amministrativo inducono a chiarire un ulteriore aspetto, ad esse direttamente agganciato proprio in ragione dell'impostazione conferita dalla medesima Regione alle contestazioni sollevate.

Secondo gli estensori della Nota regionale, infatti, i contorni fattuali e giuridici della vicenda configurerebbero una “*forma tipica di elusione del giudicato*” per via di un “*nuovo esercizio di discrezionalità*”: l'amministrazione sarebbe stata “*vincolata ad affidare un progetto equivalente a quello di gara*” e non già “*opere nuove*”, con conseguente mutazione dell'oggetto dell'appalto. In questa prospettiva, accedendo all'interpretazione regionale per cui il nuovo progetto non sarebbe

sovrapponibile a quello originariamente offerto in gara, l'atto adottato violerebbe “*direttamente il giudicato*” fondandosi “*su un presupposto di fatto radicalmente diverso da quello accertato dal giudice*” che – in definitiva – ne prefigurerebbe la nullità ai sensi dell'art. 21-*septies* della L. n. 241/1990, con conseguente inesistenza dell'affidamento.

La ricostruzione così operata non può però condividersi.

In primo luogo, e come già anticipato, occorre risolutivamente ribadire la piena sussumibilità del progetto di risanamento marino affidato, come da sentenza, al RTI DEME nel quadro del programma di bonifica voluto dal PRARU e portato avanti dal Commissario e dal Soggetto Attuatore.

Rispetto a tale condizione non c'è artificio lessicale che tenga: la asserita non sovrappponibilità delle due elaborazioni progettuali è chiaramente smentita dai rilievi tecnici condivisi ed illustrati e, smentito questo presupposto – che costituisce il perno concettuale dell'eccezione di elusione o violazione del giudicato sollevata – l'intero impianto argomentativo e motivazionale della nota regionale viene sensibilmente depotenziato; o meglio, ne viene minata la struttura essenziale, rimossa la quale residuano unicamente osservazioni e riferimenti a informazioni e dati tra loro palesemente dissonanti, o in quanto tecnicamente imprecisi o comunque in quanto non debitamente circostanziati.

La nullità, per come disciplinata dall'art. 21-*septies* della L. n. 241/1990, certamente prevede tra i suoi presupposti applicativi l'elusione o la violazione del giudicato; ma, come è pacifico in giurisprudenza, perché sia ravvisabile tale vizio non è sufficiente che l'azione amministrativa successiva alla formazione del giudicato intervenga sulla medesima fattispecie oggetto del pregresso giudizio o alteri l'assetto di interessi ivi definito (anche perché, così ragionando, ad ogni decisione in sede d'ottemperanza conseguirebbe un inevitabile, progressivo ed esponenziale ‘*ingessamento*’ dell'azione amministrativa, a totale discapito – tra gli altri – dei principi di buon andamento e finanche di separazione dei poteri); ciò che è necessario perché si concretizzi il suddetto presupposto – al contrario – è che la P.A. eserciti la medesima potestà già oggetto di vaglio giurisdizionale in contrasto con il contenuto precettivo del giudicato.

E se il contenuto precettivo del giudicato consiste in un obbligo assolutamente puntuale e vincolato, integralmente desumibile nei suoi tratti essenziali dalla sentenza, nel caso di specie esso è da ravvisarsi – contrariamente a quanto sostenuto nella nota regionale – nell'obbligo di contrattualizzare il RTI DEME, con le dovute e

opportune varianti (già peraltro contemplate nella Relazione del verificatore prodotta in giudizio).

Sicché, la riedizione del potere da parte della P.A., chiamata anche dopo la sentenza a provvedere alla cura dell'interesse pubblico in concreto, non costituisce violazione o elusione del giudicato amministrativo, rappresentandone invero la più conforme forma di estrinsecazione, nella fattispecie accresciuta – a valle di un'ulteriore, documentata e attenta istruttoria – della capacità di recepire le sopravvenienze *medio tempore* occorse sul piano normativo e fattuale, al solo fine e con il solo obiettivo di perseguire compiutamente e secondo legge l'interesse generale cui la funzione pubblica è tenuta a rispondere.

10. Conclusioni.

Le osservazioni portate all'attenzione della Cabina di Regia mediante la Nota regionale hanno fornito l'occasione di un approfondito e ulteriore contributo informativo, diretto a tutti i componenti della Cabina stessa e, in ultima analisi, a tutti i cittadini, così creando un altro tassello essenziale sul quale basare la coesione istituzionale necessaria per condurre favorevolmente a compimento lo straordinario evento internazionale della 38^a edizione di *America's Cup*.

Tutto ciò consente non solo di affermare la completa legittimità dell'operato amministrativo di questo Organo di Governo, ma permette, nella ritrovata consapevolezza, di accrescere fra tutte le articolazioni centrali e periferiche dello Stato la massima condivisione dell'obiettivo e del programma scelto per realizzarlo, nell'ambito del progetto di risanamento e rigenerazione di Bagnoli