



DELIBERA n. 28
del 28 gennaio 2026

Fascicolo Anac n. 1915/2025

Oggetto: Affidamento del servizio di intervento rapido per la riduzione, contenimento e recupero di idrocarburi, di sostanze dagli stessi derivate e di oli minerali nelle acque del mare territoriale e, ove necessario, in alto mare, provenienti da sinistri marittimi, sversamenti operativi o volontari da navi, terminali petroliferi, piattaforme di estrazione, inclusi gli inquinamenti di origine terrestre (CIG B4E3F9FF80) per un importo a base di gara pari ad euro 41.800.000,00 ed un importo complessivo presunto di euro 100.738.000,00 e precedenti affidamenti del medesimo servizio. Stazione appaltante: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Direzione Generale Tutela Biodiversità e Mare.

Riferimenti normativi

art. 58 del d.lgs. 36/2023;
art. 106 comma 12 del d.lgs. 50/2016

Parole chiave

Suddivisione in lotti
Quinto d'obbligo
Controlli in corso di esecuzione negli appalti di servizi

Massima

Appalto pubblico- Suddivisione in lotti – Motivazione – Obbligo – Limiti

La suddivisione degli appalti in lotti funzionali o prestazionali è espressione del principio di accesso al mercato e costituisce uno strumento volto a favorire la più ampia partecipazione alle procedure degli operatori economici, in particolare delle piccole e medie imprese, garantendo l'effettiva contendibilità degli affidamenti. La decisione della stazione appaltante di non procedere alla suddivisione in lotti richiede una motivazione specifica, coerente con l'oggetto dell'affidamento, che dia conto, oltre delle ragioni tecniche, economiche o funzionali, anche del temperamento con l'interesse all'apertura alla concorrenza e della partecipazione delle piccole e medie imprese. In assenza di un apparato motivazionale adeguato, che dia conto di un'adeguata istruttoria, la scelta di prevedere l'affidamento dell'appalto in un unico lotto nazionale si pone in contrasto con i principi di accesso al mercato, tutela della concorrenza e di *favor participationis* sanciti dal diritto comunitario e recepiti dalle norme nazionali.

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione - Finalità.

I controlli in corso di esecuzione effettuati dalla Stazione appaltante sono finalizzati all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso e dall'offerta tecnica



VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTI

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e s.m.i.

VISTO

Il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023 e s.m.i.

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con nota acquisita al protocollo n. 62880 del 23 aprile 2025 è pervenuta una segnalazione relativa alla gara indetta dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (in seguito anche "MASE") per l'affidamento del servizio di prevenzione, contenimento e contrasto dell'inquinamento marino da idrocarburi, pubblicata il 20 dicembre 2024, prospettando la possibile lesione dei principi di accesso al mercato, concorrenza, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa sanciti dal d.lgs. 36/2023, evidenziando altresì la presenza di un unico operatore economico che gestisce il servizio da decenni, in una situazione di sostanziale monopolio, ossia il Consorzio Castalia.

A seguito dell'esame della documentazione acquisita mediante consultazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'Anac, della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nonché della piattaforma telematica STELLA della Regione Lazio, sono emersi profili che apparivano idonei a giustificare l'avvio di un procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d.lgs. 36/2023 e dell'art. 12 del Regolamento di vigilanza del 20 giugno 2023. Pertanto, con nota prot. 85822 del 10 giugno 2025 l'Autorità ha comunicato l'avvio dell'istruttoria alla Direzione Generale Tutela Biodiversità e Mare del MASE, che ha formulato le proprie controdeduzioni con memoria a firma del RUP prot. 128582 del 7 luglio 2025, acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 99336 dell'8 luglio 2025, trasmettendo in allegato le determine a contrarre, i documenti contrattuali ed un prospetto esplicativo di tutti gli affidamenti del servizio di disinquinamento effettuati dal Ministero al Consorzio Castalia dall'anno 1998 ad oggi.

Ulteriori controdeduzioni sono state presentate con memoria a firma del Direttore Generale della Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare prot. 128618 del 7 luglio 2025, acquisita al protocollo Anac al n. 99359 dell'8.7.2025.

Esaminata la documentazione trasmessa, è emersa la necessità di procedere ad ulteriori approfondimenti istruttori, con particolare riguardo ai controlli effettuati dalla Stazione appaltante sulla regolare esecuzione del servizio affidato al Consorzio Castalia, relativamente al periodo compreso tra il 23 dicembre 2020 e il 31 agosto 2025.

Pertanto, con nota protocollo n. 123908 del 19 settembre 2025, sono stati richiesti informazioni e documenti



al Ministero, che ha riscontrato con nota a firma del Direttore Generale della Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare prot. 187529 del 10 ottobre 2025, acquisita in pari data al protocollo Anac al n. 131259/2025, che ha trasmesso una relazione del RUP del 9 ottobre 2025 nella quale è stato illustrato il sistema dei controlli in corso di esecuzione. Oltre alla documentazione contrattuale, sono stati inviati i prospetti riepilogativi dei controlli effettuati, l'offerta tecnica presentata dal Consorzio Castalia in fase di gara del 2020 e n. 30 Relazioni/Rapporti di servizio relativi ai controlli effettuati dalle Capitanerie di Porto.

Esaminata la documentazione trasmessa, si è reso necessario richiedere al RUP ed alla Direzione Generale Tutela Biodiversità e Mare, con nota prot. Anac n. 137555 del 29 ottobre 2025, l'ulteriore documentazione necessaria per il complessivo inquadramento della fattispecie ed alcuni chiarimenti su specifici aspetti relativi ai controlli effettuati sulla regolare esecuzione del servizio relativi ad un campione di unità navali, ritenuto possibilmente significativo per la verifica dell'operato dell'Amministrazione.

Il Ministero ha riscontrato con memoria a firma del Direttore Generale della Direzione Generale Tutela Biodiversità e Mare prot. 215248 del 14 novembre 2025, acquisita al protocollo Anac al n. 143797 del 17 novembre 2025, che ha trasmesso, tra l'altro, n. 63 giornali nautici, n. 9 relazioni mensili di regolare esecuzione del servizio redatti dal COIMAR che sono state selezionate dal Ministero quale campione ed una tabella riepilogativa degli interventi di disinquinamento effettuati dal 2021 al 2025.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

1. Il servizio oggetto di istruttoria

La legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante "*Disposizioni per la difesa del mare*" ha istituito un servizio di protezione dell'ambiente marino, di vigilanza costiera e di intervento per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti del mare, volto a garantire la riduzione, il contenimento ed il recupero di idrocarburi, di sostanze tossico-nocive e di altri inquinanti accidentalmente o volontariamente sversati nelle acque marine, anche in alto mare, a seguito di sinistri marittimi, incidenti portuali o attività estrattive e di trasporto.

Nell'assetto ordinamentale di riferimento, le situazioni di inquinamento marino di maggiore gravità, riconducibili alle ipotesi di emergenza di livello più elevato secondo la classificazione di settore, comportano l'attivazione delle competenze della Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare del Ministero dell'Ambiente, cui è attribuita la responsabilità della gestione unitaria e del coordinamento delle attività di intervento, anche in raccordo con le altre amministrazioni e con le Autorità marittime competenti.

È in tale quadro che si colloca la funzione istituzionale del servizio nazionale di prevenzione e risposta all'inquinamento marino, la cui continuità operativa costituisce presupposto essenziale per l'adempimento degli obblighi posti dalla normativa nazionale e internazionale in materia di difesa del mare.

La legge n. 979/1982 prevedeva inizialmente che il servizio fosse assicurato mediante la costruzione o l'acquisto di unità navali da parte dello Stato; successivamente con la legge 8 ottobre 1997, n. 344, il legislatore ha modificato l'art. 4 della citata legge 979/1982, estendendo la possibilità di ricorrere anche al noleggio o, più in generale, all'utilizzazione di mezzi navali e aeromobili specializzati, anche tramite apposite convenzioni.

2. Gli affidamenti del servizio al Consorzio Castalia dal 1998 ad oggi

Il Ministero dell'Ambiente, a partire dal contratto stipulato il 3 dicembre 1998 fino ad oggi, ha affidato il servizio



di contrasto dell'inquinamento marino al medesimo operatore economico Castalia Consorzio Stabile S.C.p.A. (già *Società Consortile Castalia-Ecolmar*). Come risulta dalla visura camerale, il Consorzio Stabile Castalia, con sede legale in Roma, raggruppa 31 aziende italiane operanti nel settore marittimo-ambientale la cui attività prevalente consiste nella fornitura di servizi di monitoraggio e campionamento delle acque e dei fondali marini, nonché di controllo e intervento per la rimozione meccanica, l'abbattimento fisico e l'aggressione chimica delle sostanze inquinanti presenti nelle acque del mare. Secondo quanto dichiarato sul sito internet del Consorzio (www.castalia.it), esso disponeva, in relazione al Contratto Rep. 223/2020, di una flotta dislocata su tutto il territorio nazionale composta da 32 unità navali, di cui 9 unità d'altura e 23 costiere, tutte attrezzate per la lotta agli inquinamenti marini e per interventi di emergenza ambientale.

Dal 1998 l'affidamento del servizio di pronto intervento antinquinamento marino risulta essersi protratto, senza soluzione di continuità, fino ad oggi, in favore del medesimo operatore economico Consorzio Castalia mediante i contratti stipulati all'esito di procedure di gara comunitarie Rep. 202 del 3 maggio 2013, Rep. 212 del 23 giugno 2015, Rep. 217 del 30 luglio 2018, Rep. 223 del 24 novembre 2020 (CIG 8320109326), Rep. 228 del 27 ottobre 2022 (CIG 9442478359) e Rep. 235 del 16 luglio 2025 (CIG B4E3F9FF80) quest'ultimo in corso di esecuzione fino al 31 agosto 2027, nonché attraverso atti aggiuntivi e proroghe tecniche.

In base alla tabella inviata dal Ministero in allegato alla memoria del 7 luglio 2025 risulta che, a partire dall'attivazione del servizio nel 1998 (contratto Rep. 69 del 3 dicembre 1998) sino all'ultimo affidamento in corso (Rep. 235 del 16 luglio 2025, con durata fino al 31 agosto 2027), il valore complessivo degli affidamenti effettuati dal Ministero dell'Ambiente (oggi MASE) e la Società Consortile Castalia – Ecolmar oggi Consorzio Stabile Castalia S.C.p.A. ammonta a oltre 600 milioni di euro al netto dell'Iva, corrispondenti a circa 25 anni di gestione ininterrotta del servizio nazionale di pronto intervento antinquinamento marino.

Dalla visione del bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2024 del Consorzio emergono elementi che indurrebbero a ritenere che i ricavi siano, in misura pressoché prevalente, correlati ai rapporti contrattuali intercorrenti con il Ministero, con conseguente incidenza della continuità degli affidamenti sulla sostenibilità economica ed operativa del soggetto.

Si illustrano di seguito gli affidamenti oggetto di istruttoria.

2.1. Contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020, affidamento dal 23 dicembre 2020 al 22 dicembre 2022. CIG 8320109326. Importo Euro 47.540.675,24 + Iva.

Con determinazione a contrarre prot. n. 36642 del 20 maggio 2020, adottata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per il Mare e le Coste, è stata indetta una procedura aperta per l'affidamento del servizio di antinquinamento marino, identificata con il CIG n. 8320109326, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La durata dell'appalto è stata individuata in 24 mesi, con facoltà di rinnovo per ulteriori 24 mesi, per un importo complessivo stimato, comprensivo dell'eventuale rinnovo, pari ad Euro 114.098.360,66.

Alla procedura ha partecipato unicamente Castalia Consorzio Stabile S.C.p.a., risultata aggiudicataria come da provvedimento del Direttore Generale n. 87167 del 28 ottobre 2020.

Il relativo contratto di appalto, Rep. 223 è stato stipulato in data 24 novembre 2020 con decorrenza dal 23 dicembre 2020 e scadenza al 22 dicembre 2022, con opzione di rinnovo per ulteriori ventiquattro mesi.

L'importo contrattuale veniva fissato in Euro 47.540.675,24 oltre Iva, di cui Euro 37.164.735,84 per il noleggio di n. 32 unità navali, Euro 5.895.756,90 per il pattugliamento da parte di n. 19 unità navali ed Euro 4.480.182,50



per la struttura a terra.

L'oggetto del servizio consisteva nel pronto intervento per inquinamenti marini, nonché nelle operazioni di pattugliamento e contenimento del *marine litter*, mediante l'impiego di 32 unità navali altamente specializzate, di cui 9 d'altura e 23 costiere. Tra queste ultime, 19 unità erano destinate all'attività di pattugliamento ambientale, con particolare riguardo alle aree marine antistanti le foci fluviali e alle aree marine protette, e 4 di queste unità costiere erano anche assegnate al pattugliamento delle zone prospicienti le piattaforme *off-shore* per l'estrazione di idrocarburi.

Nel corso dello svolgimento di tale contratto è intervenuta l'indagine condotta dalla Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, in merito a *"Il sistema italiano di prevenzione e contrasto dell'inquinamento marino derivante da sversamenti di idrocarburi e altre sostanze tossico-nocive"*, i cui esiti sono stati resi noti con Deliberazione dell'11 marzo 2021, n. 6/2021/G.

2.2. Contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, rinnovo dell'affidamento dal 23 dicembre 2022 al 22 dicembre 2024. CIG 9442478359. Importo Euro 47.540.675,24 + Iva.

Con determina n. 224 del 23 settembre 2022, adottata dal Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale Patrimonio Naturalistico e Mare, il Direttore Generale *pro tempore*, accertata la sussistenza delle condizioni di perdurante convenienza e di pubblico interesse, quale esito dell'incarico di uno specifico gruppo di lavoro ad *hoc* costituito, ha disposto il rinnovo del contratto d'appalto Rep. n. 223 del 24 novembre 2020, in forza dell'opzione prevista dall'art. 6 del medesimo contratto, per un ulteriore periodo di 24 mesi.

Il relativo contratto di appalto Rep. 228 è stato stipulato in data 27 ottobre 2022, per un importo di Euro 47.540.675,24 con decorrenza 23 dicembre 2022 e scadenza 22 dicembre 2024.

L'oggetto del servizio del contratto Rep. 228 coincide integralmente con quello del contratto Rep. 223, sia sotto il profilo delle prestazioni tecniche e operative previste, sia sotto il profilo economico, essendo stato rinnovato alle medesime condizioni del precedente.

2.3. Il Gruppo di Lavoro istituito nel 2023 per la redazione del nuovo Capitolato

Nel mese di ottobre 2023 è stato istituito, presso la Direzione Generale Patrimonio naturalistico e mare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, un ulteriore e distinto Gruppo di Lavoro tecnico, con il compito di predisporre una proposta di Capitolato Tecnico e di Disciplinare operativo per il nuovo bando di gara europeo inerente la struttura antinquinamento, vista la successiva scadenza del contratto rinnovato. Le valutazioni effettuate da tale Gruppo di Lavoro (nel seguito anche "GdL 1") sono state rendicontate in una relazione finale, ed hanno riguardato l'analisi del contesto normativo ed economico, l'analisi del servizio di pattugliamento e raccolta del *marine litter*, l'analisi del servizio in essere all'epoca in termini di unità navali, pattugliamento, magazzini e struttura di supporto, per addivenire ad una proposta di strutturazione del servizio, e quindi delle relative condizioni da far confluire nel capitolato di gara.

2.4. La gara andata deserta (CIG B29E33DA42)

Con decisione a contrarre prot. n. 297 del 16 luglio 2024, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare, ha disposto l'indizione di una procedura aperta, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avente ad oggetto l'affidamento del *"Servizio di intervento rapido per la riduzione, contenimento e recupero di idrocarburi, di sostanze dagli*



stessi derivate e di olii minerali nelle acque del mare territoriale e, ove necessario, in alto mare, provenienti da sinistri marittimi, sversamenti operativi o volontari da navi, terminali petroliferi, piattaforme di estrazione, inclusi gli inquinamenti di origine terrestre, nonché per il contenimento del marine litter”.

L'oggetto del servizio consisteva nell'intervento rapido per la riduzione, il contenimento e il recupero di idrocarburi, sostanze derivate ed oli minerali sversati in mare, nonché nel contenimento del *marine litter*, mediante l'impiego di almeno 30 unità navali, di cui 10 d'altura e 20 costiere, 6 delle quali destinate anche ad attività di pattugliamento e raccolta dei rifiuti galleggianti in corrispondenza delle foci dei fiumi Adige, Brenta, Po e Tevere e delle aree prospicienti le piattaforme *off-shore*, con dislocazione lungo i principali porti italiani al fine di assicurare un intervento tempestivo e la copertura omogenea di tutto il litorale nazionale.

La gara, identificata con il CIG B29E33DA42, è stata indetta per un importo a base d'asta pari ad Euro 43.400.000,00, riferito alla durata contrattuale biennale, con previsione di facoltà di proroga per ulteriori ventiquattro mesi agli stessi patti, prezzi e condizioni. Il valore complessivo stimato dell'appalto, tenuto conto dell'eventuale esercizio della richiamata opzione e delle possibili variazioni contrattuali ammesse dall'ordinamento, è stato determinato in Euro 127.870.180,00.

Il bando di gara è stato pubblicato in data 31 luglio 2024 ed il termine per la presentazione delle offerte, da ultimo fissato al 2 ottobre 2024, è decorso senza che la piattaforma telematica STELLA della Regione Lazio registrasse la presentazione di alcuna offerta da parte di operatori economici.

Conseguentemente, con verbale del 3 ottobre 2024, sottoscritto dal RUP, il Ministero ha formalmente dichiarato la mancata presentazione di offerte e, per l'effetto, l'esito di gara deserta.

Successivamente alla procedura conclusasi senza esito, la Stazione appaltante ha “[...] individuato tra i propri funzionari gli esperti nell'antiquinamento marino, ai quali ha richiesto di valutare, unitamente agli ufficiali designati dal Reparto Ambientale Marino e dal Comando Generale delle Capitanerie di porto (individuati a seguito di formale richiesta da parte della Direzione Generale TBM) nuove soluzioni alternative al vigente servizio antiquamento [...]”. Non risulta tuttavia fornita evidenza del provvedimento di istituzione di tale gruppo, che si ritiene essere diverso dal GdL 1, seppur risultano coincidere parte dei componenti che hanno preso parte alle riunioni svoltesi tra i mesi di ottobre e novembre 2024. In relazione ai lavori svolti da tale Gruppo di esperti, che in atti viene definito “Gruppo di lavoro per la valutazione delle modalità di rinnovo del servizio di intervento rapido nazionale per attività di antiquamento marino” (in seguito anche GdL 2), non è stata fornita al pari del Gruppo di Lavoro nominato nel 2023, una relazione finale di sintesi dell'operato, ma sono solo disponibili una serie di resoconti di singole riunioni.

2.5. Nuova gara indetta il 5 dicembre 2024 ed aggiudicata al Consorzio Castalia, Contratto Rep. 235 del 16 luglio 2025 con decorrenza 1° settembre 2025 e scadenza 31 agosto 2027, CIG B4E3F9FF80, importo Euro 41.780.000,00 + Iva e successivo Atto di proroga tecnica del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, dal 23 dicembre 2024 al 31 agosto 2025. Importo Euro 14.344.360,76 + Iva.

Con decisione a contrarre prot. n. 228 del 5 dicembre 2024, la Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del “Servizio di intervento rapido per la riduzione, contenimento e recupero di idrocarburi, di sostanze dagli stessi derivate o di altre sostanze nocive nelle acque del mare territoriale e, ove necessario, in alto mare, provenienti da sinistri marittimi, sversamenti operativi o volontari da navi, terminali petroliferi, piattaforme di estrazione, non esclusi gli inquinamenti di origine terrestre”. La gara, identificata con il CIG

B4E3F9FF80, con un importo a base d'asta pari ad Euro 41.800.000,00 per la durata contrattuale di 24 mesi, prorogabile di ulteriori 24 mesi, è stata pubblicata in PVL ANAC in data 20 dicembre 2024 e gestita tramite la piattaforma STELLA della Regione Lazio. Il valore complessivo stimato dell'appalto, considerando opzioni di proroga, variazioni contrattuali e costi accessori, è stato determinato in Euro 100.738.000,00

A seguito dell'indizione della nuova procedura, con provvedimento del 12 dicembre 2024 il Ministero ha disposto la proroga tecnica del contratto Rep. 228 in essere dal 23 dicembre 2024 al 31 agosto 2025, per un importo complessivo pari ad Euro 17.500.120,13, "alle medesime condizioni giuridiche, tecniche, operative ed economiche del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022", come modificato con l'Atto di sottomissione prot. 225930 del 9 dicembre 2024. Infatti il Ministero si è avvalso dell'opzione del quinto d'obbligo in diminuzione di cui all'art. 106, comma 12 del d.lgs. 50/2016, previsto dall'art. 7 del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, eliminando il pattugliamento ai fini del contenimento del *marine litter* sia negli specchi acquei marini antistanti le foci dei fiumi, sia nelle aree marine protette, nonché il pattugliamento delle aree di mare territoriale dove insistono le piattaforme *off-shore* per l'estrazione di petrolio, con conseguente diminuzione del corrispettivo dovuto.

Nella nuova procedura pubblicata il 20 dicembre 2024 (CIG B4E3F9FF80) alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte, è pervenuta una sola offerta da parte di Castalia Consorzio Stabile S.C.p.A. Con decreto dirigenziale prot. n. 200 del 21 maggio 2025, il Ministero ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore di Castalia Consorzio Stabile S.C.p.A., che aveva offerto un ribasso pari allo 0,048% sull'importo a base di gara.

Il relativo contratto di appalto Rep. 235 è stato stipulato in data 16 luglio 2025, con decorrenza 1° settembre 2025 e scadenza 31 agosto 2027, per un importo di Euro 41.780.000,00, di cui Euro 37.280.000,00 per il noleggio di 23 unità navali ed Euro 4.500.000,00 per la struttura a terra.

L'appalto, che è stato avviato il 1° settembre 2025, ha per oggetto il noleggio di 23 unità navali altamente specializzate, di cui 9 destinate alle operazioni d'altura e 14 destinate alle attività in prossimità della costa, dislocate nei porti nazionali secondo la distribuzione approvata dal Ministero, in modo da garantire la copertura strategico-operativa per il pronto intervento in caso di inquinamento delle acque del mare territoriale, delle ZPE e ZSC, nonché, ove necessario, in alto mare.

Il servizio comprende altresì una struttura a terra dotata di attrezzature e tecnologie innovative per il monitoraggio e le operazioni di disinquinamento, nonché personale specializzato, al fine di costituire un sistema integrato di intervento a supporto delle operazioni antinquinamento.

La struttura remunerativa dell'appalto si fonda su un meccanismo di corrispettivo fisso, a carattere periodico, configurabile quale canone di *stand-by*, destinato a remunerare non soltanto le prestazioni operative rese in occasione di eventi inquinanti, ma soprattutto la disponibilità continuativa dei mezzi navali, delle attrezzature e del personale necessari ad assicurare, in ogni momento, una tempestiva capacità di intervento in caso di emergenza ambientale.

Di seguito uno schema riassuntivo delle principali attività previste per ciascun contratto oggetto di istruttoria:

Contratto	Noleggio mezzi	Pattugliamento e	Struttura/attività di	Attività
-----------	----------------	------------------	-----------------------	----------



		<i>marine litter</i>	terra	complementari
Rep. 223/2020 (dal 23.12.2020 al 22.12.2022)	✓ 32 unità navali (9 d'altura e 23 costiere)	✓ 19 unità navali	✓ Attività prevista	✓ Attività prevista e non predeterminata
Rep. 228/2022 (dal 23.12.2022 al 22.12.2024)	✓ 32 unità navali (9 d'altura e 23 costiere)	✓ 19 unità navali	✓ Attività prevista	✓ Attività prevista e non predeterminata
Proroga Rep. 228/2022 (dal 23.12.2024 al 31.8.2025)	✓ 32 unità navali (9 d'altura e 23 costiere)	✗ Attività non prevista	✓ Attività prevista	✓ Attività prevista e non predeterminata
Rep. 235/2025 (dall'1.9.2025 al 31.8.2027)	✓ 23 unità navali (9 d'altura e 14 costiere)	✗ Attività non prevista	✓ Attività prevista	✓ Attività prevista e non predeterminata

Diritto

1. Mancata suddivisione dell'appalto in lotti

1.1. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato evidenziato come la procedura di gara di cui al CIG B4E3F9FF80, indetta il 5 dicembre 2024 ed aggiudicata il 21 maggio 2025 al Consorzio Castalia, come peraltro le precedenti, presentasse una criticità di rilievo, consistente nella previsione di un unico lotto nazionale, nonostante la evidente articolazione territoriale delle prestazioni oggetto di affidamento. Infatti, la natura diffusa del servizio sul territorio costiero nazionale, comprese le isole maggiori, avrebbe potuto ragionevolmente giustificare anche la suddivisione della gara in lotti, mediante una ripartizione per ambiti geografici, al fine di favorire la partecipazione di operatori economici comunque qualificati ma di dimensioni più contenute, diversi rispetto al Consorzio Castalia.

1.2. Nelle controdeduzioni il Ministero ha evidenziato di aver valutato anche la possibilità della suddivisione dell'appalto in lotti, in particolare nelle riunioni del Gruppo di Lavoro per la valutazione delle modalità di rinnovo del servizio istituito a valle della procedura andata deserta (GdL 2), che si è riunito nei mesi di ottobre e novembre 2024. In tale sede il Gruppo di esperti ha analizzato anche l'ipotesi di una suddivisione dell'appalto in lotti, ipotizzando la suddivisione della costa (e di conseguenza il mare) in dieci lotti, più o meno aderenti ai perimetri di competenza delle Direzioni Marittime, corrispondenti ai distretti *Search and Rescue* (SAR) della Guardia Costiera per le attività di ricerca e soccorso in mare. L'eventuale suddivisione della procedura di gara in una pluralità di lotti è stata valutata come soluzione non idonea, in quanto ad avviso del Gruppo di Lavoro suscettibile di compromettere l'unitarietà e l'efficienza della gestione del servizio, il quale, per sua natura, richiede un'organizzazione omogenea e coordinata sull'intero territorio costiero nazionale.

Ciò è stato valutato difficilmente perseguibile in caso di affidamento ripartito tra una molteplicità di operatori economici diversi, ciascuno caratterizzato da mezzi e procedure organizzative non uniformi.

Inoltre, a giudizio del GdL 2, la necessità di dotarsi di mezzi navali specializzati, sia d'altura che costieri, che per loro stessa natura e funzione non sono ampiamente diffusi sul mercato e sul territorio nazionale e che



intrinsecamente posseggono delle caratteristiche tecniche e di progettazione molto differenti tra loro, avrebbe comportato il rischio di avere delle aree maggiormente equipaggiate rispetto ad altre, con conseguenze negative sulla capacità di risposta alle emergenze e, quindi, insoddisfacente ai fini della rispondenza al dettato normativo. Infine, ad avviso del Ministero, una suddivisione in lotti presenterebbe l'alta probabilità di determinare conflitti di competenza tra appaltatori in relazione al tratto di mare di spettanza su cui intervenire, in ragione della rapidità di spostamento dell'inquinamento da idrocarburi, oltre a inevitabili disparità sulle capacità di svolgimento del servizio, a detrimento degli elevati standard qualitativi richiesti.

Il Ministero ha altresì sottolineato che la disponibilità di mezzi idonei sul mercato nazionale è risultata assai limitata e geograficamente discontinua, come emerso da una ricognizione svolta tramite le Capitanerie di Porto, che ha confermato come gli operatori locali dotati di mezzi adeguati fossero pochissimi e distribuiti in modo disomogeneo, con il rischio concreto di lasciare scoperti estesi tratti di mare.

Il Ministero ha poi evidenziato che la gestione unitaria del servizio consentirebbe anche di ottenere una maggiore economicità, specialmente alla luce della progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio e dell'aumento dei costi energetici, aggravati dal taglio lineare del 5% disposto dalla legge di bilancio 2025.

Il Ministero ha inoltre affermato che il Capitolato speciale è stato redatto con l'intento di ampliare la partecipazione degli operatori, evidenziando come, rispetto a precedenti procedure, siano state introdotte maggiori flessibilità, in quanto i concorrenti sono stati lasciati liberi di proporre i porti di dislocazione delle unità, con l'unico vincolo della copertura dell'intera costa, nonché di individuare il numero e la localizzazione dei magazzini, senza particolari vincoli sugli uffici e le sedi operative.

Sono state infatti richieste solo le dotazioni minime imprescindibili, lasciando spazio ad ulteriori implementazioni, ed i criteri premiali sono stati costruiti per incentivare l'offerta di soluzioni tecnologicamente innovative, come l'impiego di droni e sistemi avanzati di monitoraggio.

In conclusione, il Ministero ha affermato che l'impianto della gara aggiudicata il 21 maggio 2025 al Consorzio Castalia, così come configurato, non avrebbe introdotto limitazioni volte a restringere la concorrenza, ma, al contrario, avrebbe inteso bilanciare l'esigenza di garantire un servizio efficiente e immediato con l'obiettivo di ampliare la platea degli operatori economici potenzialmente in grado di assicurare le prestazioni richieste, anche mediante soluzioni innovative e competitive.

1.3. Approfondendo l'esame tramite la lettura dei verbali acquisiti in atti, emerge che solo il Gruppo di Esperti successivamente individuato (GdL 2), ha effettivamente esaminato l'ipotesi di una suddivisione in lotti geografici, nell'ambito delle riunioni tenutesi nei mesi di ottobre e novembre 2024, escludendo tale possibilità e ritenendo che la natura del servizio richiedesse un'organizzazione unitaria su scala nazionale. Tuttavia, anche in tale sede non risulta essere stata sviluppata una valutazione comparativa che consideri, anche in termini gradualità o parziali, l'eventuale lottizzazione come possibile misura pro-concorrenziale.

In particolare, il Gruppo di Lavoro in questione ha valutato la possibilità di ricorrere ad una procedura negoziata ai sensi dell'art. 76 del d.lgs. 36/2023 articolata mediante una lottizzazione in cinque aree territoriali, corrispondenti in via di massima al raggruppamento delle aree MRSC delle Direzioni Marittime delle Capitanerie di Porto. L'obiettivo di tale soluzione sarebbe stato l'individuazione di 5-6 operatori economici qualificati, in grado di garantire il servizio di intervento di disinquinamento sia in fascia costiera sia in alto mare. Nel verbale della riunione del 24 ottobre 2024 si precisa che questa opzione favorirebbe il coinvolgimento di operatori locali idonei allo svolgimento delle attività antinquinamento in ciascuna area territoriale.



Al riguardo si osserva che non risulta chiaro il richiamo alla procedura negoziata di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 36/2023, posto che, avuto riguardo all'importo dell'affidamento, l'Amministrazione avrebbe potuto legittimamente fare riferimento esclusivamente a una procedura di gara di rilevanza comunitaria; invece sembra che si prospetti una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando senza qualificare presupposti e limiti (es. gara deserta, esclusività, urgenza, ecc.).

È stata considerata anche l'ipotesi di un bando di gara nazionale suddiviso per lotti geografici (versanti adriatico, tirrenico e insulare), volto a garantire l'impiego di un numero prestabilito di sole unità d'altura (tra 4 e 6 navi), specificamente dedicate a interventi fuori dalle acque territoriali.

Il resoconto della riunione del Gruppo di Lavoro del 24 ottobre 2024 menziona anche la possibilità di acquisire 6/7 unità d'altura altamente specializzate, in grado di assicurare una copertura di base per eventi medio gravi e di maggiore criticità, inclusi quelli costieri. In tale prospettiva, la copertura di eventi di piccola entità nelle zone costiere o portuali sarebbe invece affidata tramite procedure differenti (bando aperto, procedura negoziata o riconoscimento di debito), con il coinvolgimento dei concessionari locali.

Nel medesimo resoconto del 24 ottobre 2024 si ipotizza inoltre:

- l'elaborazione di un bando per una nuova gara con suddivisione geografica del mare territoriale, che contempli sia unità costiere sia unità di altura;
- la predisposizione di un bando aperto con un capitolato diverso, orientato a richiedere un ribasso sul numero delle unità navali, sulla tipologia di servizio e sugli equipaggiamenti, al fine di stimolare un maggiore interesse del mercato, pur con il rischio di un esito incerto.

Alle Capitanerie di Porto è stato richiesto, tramite il RAM, di effettuare con urgenza un monitoraggio della distribuzione, lungo il perimetro costiero, degli operatori locali presenti sul territorio e delle relative dotazioni, con l'obiettivo di individuare i soggetti in grado di operare con mezzi navali propri nelle attività di antinquinamento marino, comprese quelle previste nei Piani Operativi Locali (POL), così da predisporre un inventario aggiornato delle unità, delle dotazioni di disinquinamento e delle effettive capacità operative presenti sul mercato, utile alla definizione della procedura più idonea da adottare.

In base al resoconto della riunione del 7 novembre 2024, i rappresentanti del RAM hanno comunicato di aver trasmesso a tutte le Capitanerie di Porto la richiesta di monitoraggio degli operatori locali dotati delle attrezzature e capacità tecniche necessarie allo svolgimento del servizio di antinquinamento marino, ma senza riscontro.

Dall'esame della mappa del mare con l'indicazione delle aree di competenza delle diverse Direzioni Marittime, mostrata dal Capo Reparto del RAM, è stato ritenuto che un'eventuale suddivisione del mare territoriale in lotti, finalizzata alla parcellizzazione del servizio tra più operatori individuati in base alla presenza territoriale, risulterebbe estremamente complessa. È stato infatti sottolineato che una macchia di idrocarburi, soggetta a correnti e venti, può spostarsi rapidamente da un'area all'altra, generando conflitti di competenza sugli interventi.

Il Gruppo di Lavoro ha ritenuto che *«tale ipotesi sia complessa e presenti molti svantaggi, anche di carattere gestionale e amministrativo, in considerazione del numero elevato di contratti che sarebbero da gestire contemporaneamente e uniformemente, da parte dell'attuale esigua dotazione di personale dell'Ufficio ministeriale preposto»*.

I rappresentanti del RAM hanno infine riferito che il Comando Generale delle Capitanerie di Porto ha manifestato la disponibilità a svolgere, per conto del MASE, un servizio di pattugliamento connesso alle attività di



antiquamento (che, si ricorda, non fa più parte dell'oggetto del servizio), che dovrà essere formalizzata in un apposito documento convenzionale o mediante integrazione della convenzione già in essere con il Comando Generale. È stato tuttavia precisato che, allo stato, la programmazione delle attività di pattugliamento non era ancora definibile, in quanto mancava una pianificazione dei diversi compiti istituzionali del Corpo delle Capitanerie.

1.4. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stata richiamata la deliberazione n. 6/2021/G dell'11 marzo 2021 della Corte dei Conti, Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, in quanto nonostante la chiarezza e l'autorevolezza delle raccomandazioni formulate, non era chiaro se tali indicazioni fossero state tenute in adeguata considerazione dal Ministero, che appariva aver reiterato, anche in occasione della procedura del 2025, un modello di affidamento che consolida il precedente assetto, incentrato su un unico operatore e caratterizzato da limitatissimi margini di apertura alla concorrenza.

Nella suddetta pronuncia, infatti, la Corte dei Conti, all'esito di un'approfondita analisi del sistema nazionale di risposta agli eventi di inquinamento marino, ha dato atto dell'esistenza di un "monopolio di fatto" in capo al Consorzio Castalia, ed ha evidenziato i rischi connessi alla perdurante dipendenza da un unico fornitore in termini di efficienza gestionale e razionalizzazione della spesa pubblica. La Corte ha prospettato, per converso, itinerari evolutivi del modello, anche mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici istituzionalmente competenti, quali il Corpo delle Capitanerie di Porto della Guardia Costiera, oppure il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché forme di cooperazione macro-regionale coerenti con la strategia EUSAIR (Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica).

La Corte ha evidenziato la peculiare posizione del Consorzio Castalia, segnalando i potenziali effetti distorsivi in quanto *"Il consolidamento di un monopolio di fatto potrebbe privare l'Amministrazione dei benefici che vengono normalmente assicurati dal confronto concorrenziale e dai meccanismi di selezione competitiva, sia in termini di efficienza gestionale sia in ordine alla razionalizzazione della spesa pubblica"*. La Corte ha anche sottolineato che *"la persistente dipendenza da un unico fornitore rischia di compromettere non solo il rispetto dei principi di concorrenza e buon andamento, ma anche l'integrazione del sistema italiano nelle politiche ambientali e marittime dell'Unione europea"*.

Nelle controdeduzioni il Ministero ha affermato che la pronuncia della Corte dei Conti ha costituito occasione favorevole per approfondire nuovi scenari gestionali volti a rivedere, nel medio periodo, l'impianto del servizio di disinquinamento marino. Ha evidenziato, in particolare, di avere ipotizzato un rafforzamento della componente pubblica mediante la progressiva implementazione di dotazioni antinquinamento da mettere a disposizione della Guardia Costiera e dei Vigili del Fuoco, così da consentire a queste istituzioni l'esercizio diretto della funzione antinquinamento.

Il Ministero ha riferito che il Gruppo di Lavoro istituito nel 2023 ha affrontato tale tematica sotto diversi profili e che in tale sede i rappresentanti della Guardia Costiera hanno osservato come, allo stato attuale, le Capitanerie di Porto non sarebbero in grado di assumere la gestione diretta di un servizio così specializzato, sia per la mancanza di unità navali e dotazioni adeguate, sia per l'assenza di personale con la necessaria formazione professionale. Inoltre, l'eventuale istituzione di un servizio interamente pubblico richiederebbe tempi lunghi per l'approvvigionamento e l'armamento di una flotta specializzata, oltre ad un significativo incremento dei costi.

Il Ministero ha anche riferito di avere svolto un approfondimento circa l'opportunità di ricorrere, in caso di incidenti gravi, alle unità navali messe a disposizione dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA),



dislocate nel Mediterraneo, con funzioni di *stand-by Oil Spill Response Vessels*. L'utilizzo di tali unità, tuttavia, è stato valutato inidoneo a svolgere il servizio nazionale di pronta risposta antinquinamento, potendo essere considerato solo come strumento eventuale di riserva.

Con nota del 6 novembre 2024 (acquisita in atti) la Direzione Tutela della Biodiversità e del Mare ha informato i superiori Uffici di Gabinetto ed il Capo Dipartimento DIAG dell'esito infruttuoso della procedura di gara indetta nel 2024, illustrando gli esiti degli approfondimenti effettuati dai Gruppi di Lavoro e quelli in corso, finalizzati a rivedere ancora una volta l'impianto del servizio, con l'intento di verificare, gradualmente e per fasi territoriali, la possibilità di un progressivo subentro della componente pubblica mediante la progressiva implementazione di dotazioni antinquinamento da mettere a disposizione della Guardia Costiera e dei Vigili del Fuoco, così da consentire a queste istituzioni l'esercizio diretto della funzione antinquinamento. Nelle memorie dell'8 luglio 2025 la Direzione ha dichiarato di avere *"anche chiesto e ottenuto un apposito capitolo di investimento per gli acquisti di dotazioni da assegnare eventualmente, in futuro, in via sperimentale ai suddetti Corpi dello Stato (cap. 7352)"*.

1.5. Valutazioni

Va anzitutto chiarito che il principio della suddivisione in lotti rappresenta uno dei cardini dell'attuale sistema degli appalti pubblici, in quanto funzionale ad assicurare la più ampia partecipazione al mercato da parte degli operatori economici e, in particolare, delle piccole e medie imprese. Esso trova espresso fondamento normativo nell'art. 58 del decreto legislativo n. 36 del 2023, nonché nel considerando n. 78 della Direttiva 2014/24/UE, i quali incoraggiano le stazioni appaltanti a frazionare gli appalti di grandi dimensioni, al fine di favorire la concorrenza, stimolare la pluralità delle offerte e consentire una maggiore apertura del mercato.

L'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, in linea di continuità con l'art. 51 del previgente d.lgs. n. 50/2016 e con i principi eurounitari, così dispone: « 1. *Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.*

2. *Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.»*

A conferma dell'attualità di tale principio, recentemente il Parlamento europeo, con atto di indirizzo, ha ribadito l'importanza della suddivisione degli appalti in lotti, evidenziando che tale principio costituisce uno strumento essenziale per garantire un accesso equo delle piccole e medie imprese e delle realtà economiche locali al mercato degli appalti, assicurando la più ampia partecipazione degli operatori economici, favorendo la concorrenza ed evitando il predominio delle grandi entità, sottolineando altresì la necessità che la Commissione europea individui con chiarezza i casi eccezionali nei quali la mancata suddivisione possa ritenersi giustificata (Risoluzione del 9 settembre 2025 sugli appalti pubblici).

La *ratio* sottesa a tale principio è chiaramente pro-concorrenziale ed è volta ad ampliare l'accesso alle gare, esprimendo il *favor participationis* nei confronti delle piccole e medie imprese e costituendo, al contempo, un presidio contro il rischio di concentrazione in capo a pochi grandi operatori, e la deroga al principio deve essere circoscritta e giustificata mediante motivazioni puntuali, obiettive e coerenti con i principi di proporzionalità e ragionevolezza (Cons. Stato, sez. III, 24 ottobre 2023, n. 920; sez. V, 23 novembre 2023, n. 10057).



Non si tratta, dunque, di un vincolo assoluto, bensì di un principio la cui applicazione concreta resta affidata ad una valutazione discrezionale delle amministrazioni aggiudicatrici. Tale discrezionalità, tuttavia, incontra limiti precisi, poiché deve essere esercitata in modo funzionale al corretto bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e deve essere sorretta da un apparato motivazionale idoneo a rendere conto delle ragioni tecniche ed economiche che giustificano la scelta di non procedere alla suddivisione in lotti. In assenza di adeguata motivazione, la decisione di accorpare l'appalto in un lotto unico nazionale risulterebbe in contrasto con le disposizioni del Codice dei contratti pubblici e con i principi generali del diritto europeo degli appalti.

In considerazione del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, nel caso di specie le determinazioni assunte dal Ministero presentano profili di criticità sotto il profilo dell'adeguatezza dell'istruttoria e della motivazione in ordine alla mancata suddivisione in lotti degli appalti di disinquinamento, con conseguente configurazione del servizio in un unico lotto nazionale.

In primo luogo, si osserva che il bando della procedura di gara indetta in data 5 dicembre 2024, pubblicato nella GUUE il 19 dicembre 2024 (OJ S 247/2024), non reca alcuna motivazione in ordine alla scelta di non procedere alla suddivisione dell'appalto in lotti funzionali o prestazionali, in tal modo ponendosi, quantomeno formalmente, in contrasto con quanto previsto dall'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

La determina a contrarre si limita ad affermare che la procedura è strutturata *"in un lotto unico, al fine di garantire un servizio unico, omogeneo e coordinato su tutto il mare territoriale sul quale deve svolgersi"*, senza tuttavia dare conto di un'adeguata istruttoria in ordine alla possibile articolazione dell'appalto in più lotti ed alle ragioni per cui tale opzione sarebbe risultata incompatibile con i principi di derivazione eurounitaria volti a favorire l'accesso al mercato e la concorrenza, in particolare da parte delle piccole e medie imprese.

Analoga impostazione si rinviene nel disciplinare di gara, ove si afferma che *"l'appalto è costituito da un unico lotto poiché inteso come servizio unico svolto in uniformità di tempo e coerenza di prestazioni"*, anche in questo caso senza alcuna esplicitazione delle valutazioni sottese alla scelta operata né di un'analisi dell'impatto concorrenziale della mancata suddivisione in lotti.

Alla luce di tali elementi emerge dunque che la Stazione appaltante non ha esplicitato negli atti di gara una compiuta valutazione circa le ricadute concorrenziali della scelta del lotto unico, con riferimento ad un appalto destinato a svolgersi sull'intero mare nazionale e caratterizzato da un valore stimato particolarmente elevato (euro 83.600.000,00), per un servizio che dal 1998 è stato affidato ad un unico operatore economico, che opera in un regime che la Corte dei Conti già a marzo 2021 aveva definito *"monopolio di fatto"*.

Analogamente a quanto già rilevato con riferimento al bando di gara e alla determina a contrarre, neppure dai resoconti del Gruppo di Lavoro emergono valutazioni specifiche in ordine alle esigenze di apertura alla concorrenza ed alla promozione della partecipazione delle piccole e medie imprese, quale possibile strumento per introdurre elementi di maggiore concorrenzialità, anche nell'interesse della stessa Amministrazione, al fine di conseguire i maggiori risparmi economici che solo un confronto competitivo ampio può assicurare.

Dalla lettura dei resoconti del Gruppo di Lavoro risulta infatti che l'ipotesi di lottizzazione geografica è stata esaminata e ritenuta non idonea per ragioni attinenti a profili di carattere essenzialmente organizzativo e operativo, che, pur astrattamente rilevanti, non risultano essere stati oggetto di esplicita valutazione istruttoria tale da consentire una verifica puntuale e compiuta della loro effettiva incidenza, né appaiono accompagnati da una valutazione comparativa idonea a dimostrare l'impraticabilità di soluzioni alternative.

In particolare, non emerge che l'indagine di mercato sia stata estesa anche a operatori stabiliti in altri Stati membri dell'Unione europea, nonostante la procedura avesse rilievo comunitario e fosse, in quanto tale, aperta



alla partecipazione di operatori economici europei, finanche *extra* europei.

Tale circostanza risulta rilevante in quanto la delimitazione dell'analisi ai soli operatori nazionali non consente di apprezzare compiutamente l'effettiva ampiezza del mercato potenziale di riferimento, né di verificare se una possibile articolazione dell'affidamento in lotti avrebbe potuto intercettare l'interesse di operatori dotati di flotte e capacità tecniche operanti su scala sovranazionale.

Analogamente, le considerazioni svolte in ordine al rischio di conflitti di competenza in caso di macchie in movimento non risultano accompagnate da un'analisi istruttoria specifica volta a valutare se, in ipotesi di suddivisione dell'affidamento, potesse essere prevista l'attribuzione di responsabilità operative su ambiti territoriali circoscritti, con meccanismi di coordinamento tra affidatari idonei a mitigare tali criticità. La stessa struttura consortile del soggetto affidatario può indicare, del resto, che la gestione coordinata di più operatori e di più basi operative rappresenti una prassi consolidata nel settore, sicché la complessità organizzativa costituisce un elemento fisiologico di tale tipologia di appalto.

Parimenti, le difficoltà di gestione amministrativa di una pluralità di contratti sono richiamate in termini generali, senza che dagli atti emerga una valutazione strutturata circa l'impatto che una suddivisione in lotti avrebbe potuto avere sull'organizzazione delle attività di controllo e di verifica dell'esecuzione. In particolare, non risultano esaminate le possibili ricadute, in termini di presidio delle prestazioni, di una distribuzione delle attività tra più affidatari, né le implicazioni, sotto il profilo della gestione del rischio contrattuale, connesse all'affidamento unitario del servizio ad un solo operatore economico.

Dall'esame dei resoconti delle riunioni del Gruppo di Lavoro emerge, inoltre, che la decisione di mantenere un affidamento unitario risulta influenzata anche da criticità interne di carattere organizzativo, attinenti all'esiguità della dotazione di personale e alla conseguente difficoltà di gestire una pluralità di rapporti contrattuali. In particolare, nei verbali delle riunioni del 7 e del 13 novembre 2024 si fa riferimento alla gestione di più contratti come attività *"altamente complessa e, allo stato attuale, non praticabile"*, in ragione delle risorse umane disponibili. Tali elementi, tuttavia, attengono a profili organizzativi interni dell'Amministrazione e non risultano accompagnati da una valutazione comparativa volta a verificare se e in che misura tali criticità potessero essere superate mediante adeguati strumenti di coordinamento o di supporto alla gestione.

I resoconti evidenziano, altresì, che le determinazioni assunte sono maturate in un contesto temporale particolarmente ristretto, atteso che, all'epoca delle riunioni del GdL 2, la procedura precedentemente avviata era stata dichiarata deserta in data 3 ottobre 2024 e il contratto Rep. 228 era prossimo alla scadenza del 22 dicembre 2024, dunque in tale contesto l'eventuale riprogettazione della procedura in chiave di lottizzazione avrebbe richiesto tempi di elaborazione e di attuazione non compatibili con l'esigenza di assicurare la continuità del servizio. Nel resoconto della riunione del 14 novembre 2024 si legge, infatti, che *"i tempi di attuazione di una qualsiasi azione sono strettissimi, considerato che il vigente servizio andrà in scadenza il 22 dicembre ed è necessario aver avviato una procedura di gara per poter attivare una proroga tecnica del servizio attualmente in corso"*.

Infine, con riferimento alla prospettata apertura alla concorrenza, fondata sui margini di flessibilità organizzativa e sui criteri premiali orientati all'innovazione previsti dal Capitolato, dalla documentazione di gara emerge che tali elementi risultano affiancati dalla previsione di requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale di particolare consistenza, quali il possesso di un fatturato medio nel triennio precedente non inferiore a euro 9.500.000,00 e l'esecuzione, nel medesimo periodo, di servizi analoghi per un importo complessivo non inferiore a euro 28.500.000,00. Si ritiene che tali requisiti, per come strutturati, siano idonei a



circoscrivere significativamente la platea dei potenziali operatori economici partecipanti, incidendo in modo rilevante sull'effettiva apertura concorrenziale della procedura.

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che la scelta di configurare il servizio in un unico lotto nazionale non risulti assistita da un apparato motivazionale adeguato e idoneo a giustificare la deroga al principio della suddivisione in lotti di cui all'art. 58 del d.lgs. 36/2023 e del Considerando n. 78 e art. 46 della Direttiva 2014/24/UE, ponendosi pertanto in contrasto con i principi comunitari di tutela della concorrenza, *favor participationis* e accesso al mercato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 36/2023, che impongono alle stazioni appaltanti di garantire l'effettiva contendibilità degli affidamenti e la più ampia partecipazione degli operatori economici.

2. Confronto tra le prestazioni oggetto delle ultime tre gare ed utilizzo improprio del cd. quinto d'obbligo

Occorre evidenziare che le prestazioni previste dal contratto Rep. 235 del 16 luglio 2025, la cui esecuzione è stata avviata il 1° settembre 2025, sono analoghe a quelle previste dal contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020 e del conseguente rinnovo di cui al contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, che fanno riferimento alle condizioni previste dagli atti di gara del 2020, eliminando quasi tutte le innovazioni e gli obblighi introdotti dalla gara indetta il 16 luglio 2024, poi andata deserta.

Infatti, il servizio affidato con il contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020, successivamente rinnovato con il contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, si caratterizzava per un assetto operativo strutturato su una flotta complessiva composta da 32 unità navali, di cui 9 unità d'altura e 23 unità costiere, secondo quanto previsto dal Capitolato tecnico e dagli atti di gara. In tale contesto, una quota significativa delle unità costiere risultava specificamente destinata allo svolgimento del pattugliamento continuativo finalizzato al contenimento del *marine litter*, sia negli specchi acquei marini antistanti le foci dei principali fiumi, sia nelle aree marine protette, nonché al pattugliamento delle aree di mare territoriale interessate dalla presenza di piattaforme *off-shore* per l'estrazione di idrocarburi, attività queste espressamente ricomprese nell'oggetto del contratto e disciplinate in modo puntuale dalla documentazione contrattuale.

La procedura indetta a luglio del 2024, poi andata deserta, riprendeva lo stesso schema, pur diversificando il numero delle unità navali, prevedendo, sia il noleggio in *stand-by* di 30 unità navali, di cui 10 d'altura e 20 costiere, anche il pattugliamento continuativo e la gestione del *marine litter*, mediante l'impiego delle 20 unità costiere, 6 delle quali avrebbero dovuto svolgere, in via ordinaria, attività di pattugliamento presso le piattaforme *off-shore* e contestuale raccolta del *marine litter* nelle aree prospicienti le foci dei principali fiumi.

Il modello di servizio delineato nel contratto Rep. 235 del 2025 risulta invece improntato ad una configurazione prevalentemente reattiva, incentrata sulla disponibilità in *stand-by* di una flotta ridotta (da 30 unità navali, previste nella documentazione della procedura andata deserta, si passa a 23, di cui 9 destinate alle operazioni d'altura e 14 riservate agli interventi in ambito costiero), attivabile in occasione del verificarsi di specifici eventi di inquinamento, senza la previsione di attività di pattugliamento continuativo del mare territoriale né di interventi sistematici di raccolta del *marine litter*.

Tale assetto segna una discontinuità rilevante rispetto al modello sotteso ai precedenti contratti Rep. 223 e Rep. 228, nei quali il pattugliamento costituiva una componente ordinaria e strutturale del servizio, funzionale non soltanto all'intervento in emergenza, ma anche alla prevenzione e al monitoraggio continuativo delle aree maggiormente esposte a rischio ambientale.

Il Ministero ha evidenziato che la scelta di eliminare dal nuovo Capitolato il servizio di pattugliamento



continuativo e la raccolta del *marine litter* è dipesa da più fattori. In primo luogo, ha chiarito che l'attività di raccolta delle plastiche effettuata negli anni precedenti era di carattere sperimentale e non aveva prodotto risultati apprezzabili, con quantitativi estremamente ridotti rispetto alle ore di navigazione impiegate e con un rapporto costi/benefici ritenuto insoddisfacente. In secondo luogo, ha rappresentato le difficoltà connesse all'attuale quadro di finanza pubblica, caratterizzato da una progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio e da un aumento generalizzato dei costi di beni e servizi. Particolare attenzione è stata posta ai costi di esercizio della flotta, con specifico riferimento all'incidenza dei consumi di carburante derivanti dalle attività di pattugliamento continuativo, che avrebbero inciso in misura significativa sulla sostenibilità complessiva del servizio.

Alla luce di tali evidenziate criticità, per l'ultima procedura aggiudicata nel 2025 il Ministero ha ritenuto necessario concentrare le risorse disponibili sulle attività essenziali di pronto intervento per sversamenti di idrocarburi e sostanze nocive, riducendo ulteriormente il numero delle navi ed eliminando i servizi di pattugliamento e di raccolta del *marine litter*, ritenuti non strettamente indispensabili per assicurare l'efficacia e la continuità operativa del sistema di difesa del mare.

A fronte di ciò, pur prendendo atto delle motivazioni addotte dall'Amministrazione in ordine al significativo ridimensionamento delle prestazioni previste dalla gara aggiudicata nel 2025, si deve osservare che, in base alla documentazione acquisita, le interlocuzioni tra il Ministero e il Consorzio in ordine alla rimodulazione delle prestazioni sussistevano già nel 2022, quando, in occasione del rinnovo del contratto Rep. 223/2020, il Consorzio aveva rappresentato le difficoltà connesse all'anomalo incremento del prezzo del gasolio, sollecitando l'Amministrazione a definire modalità di recupero dei maggiori costi. Come risulta dalla Determinazione n. 224 del 23 settembre 2022, il Ministero aveva tuttavia ritenuto di poter procedere al rinnovo solo alle medesime condizioni tecniche ed economiche, anche sulla base di un parere negativo espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato in ordine alla possibilità di rinegoziare e modificare le condizioni contrattuali in assenza di una nuova procedura di gara.

Il Consorzio Castalia poi non ha presentato offerta nella gara indetta a luglio 2024, la quale, come già evidenziato, confermava il modello prestazionale *stand-by*+ pattugliamento e raccolta del *marine litter*, mentre ha invece presentato offerta nella gara del 2025, nella quale il pattugliamento e la raccolta del *marine litter* non sono stati più previsti e le unità navali sono state ridotte a 23. All'esito dell'ultima gara, con il contratto Rep. 235/2025, in esecuzione dal 1° settembre 2025, il Consorzio è, infatti, tenuto unicamente a mantenere le unità navali in stato di pronta disponibilità, intervenendo solo in caso di sinistri marittimi o sversamenti.

Risulta poi in atti che il Ministero aveva eliminato le attività di pattugliamento e di raccolta del *marine litter* da parte del Consorzio Castalia già dal dicembre 2024, avvalendosi, impropriamente, dell'opzione del cd. "quinto d'obbligo" in diminuzione.

Infatti, in data 9 dicembre 2024 con nota prot. MASE n. 225930, firmata per accettazione dal Consorzio in data 10 dicembre 2024, il Direttore della Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare ha adottato l'«Atto di sottomissione alla variazione in diminuzione delle prestazioni nei limiti del quinto d'obbligo, ai sensi dell'art. 106, comma 12 del d.lgs. 50/2016» eliminando il pattugliamento ai fini del contenimento del *marine litter* sia negli specchi acquei marini antistanti le foci dei fiumi, sia nelle aree marine protette ed eliminando il pattugliamento delle aree di mare territoriale dove insistono le piattaforme *off-shore* per l'estrazione di petrolio, con conseguente diminuzione del corrispettivo dovuto al Consorzio.

Nell'Atto di sottomissione si legge che con nota del 4 dicembre 2024, il Consorzio Castalia ha trasmesso al



Ministero una relazione tecnica, con i dati aggiornati al 31 ottobre 2024, sulla gestione del servizio nazionale antinquinamento, nella quale sono state evidenziate alcune criticità riscontrate nella gestione del servizio, con particolare riguardo all'attività di pattugliamento per il contenimento del *marine litter*. A fronte di ciò, Il Ministero ha ritenuto che l'attività di contenimento del *marine litter*, originariamente qualificata dagli atti di gara come iniziativa sperimentale, non avesse prodotto risultati coerenti con le aspettative iniziali, risultando non soddisfacente sotto il profilo del rapporto costi/benefici, anche in considerazione dell'impatto ambientale connesso alle emissioni delle unità navali impiegate. Ha inoltre tenuto conto del fatto che il pattugliamento delle aree marine protette e delle zone a rischio inquinamento, incluse quelle interessate da piattaforme *off-shore*, è già assicurato dalla Guardia Costiera, con l'integrazione di sistemi di osservazione satellitare che consentono l'individuazione tempestiva di potenziali eventi inquinanti.

Dunque, il Ministero ha ritenuto di poter applicare alla fattispecie l'opzione del cd. quinto d'obbligo previsto dall'art. 7 del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, ai sensi e per gli effetti dell'art. 106, comma 12 del d.lgs. 50/2016, in diminuzione delle prestazioni contrattualmente previste, prevedendo espressamente, nell'Atto di sottomissione, che il contratto Rep. 228/2022 «è modificato come segue: dalle prestazioni contrattualmente previste all'art. 3 "oggetto del contratto" è eliminato il pattugliamento ai fini del contenimento del *marine litter* sia negli specchi acquei marini antistanti le foci dei fiumi, sia nelle aree marine protette, nonché il pattugliamento delle aree di mare territoriale dove insistono le piattaforme *off-shore* per l'estrazione di petrolio».

Si ritiene che tale scelta presenti profili di criticità in relazione al principio di immodificabilità del contenuto negoziale dei contratti pubblici ed in relazione all'art. 106 comma 12 del d.lgs. 50/2016 laddove si fa esplicito riferimento alla possibilità per la stazione appaltante, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, di imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario.

Infatti, attraverso il cd. quinto d'obbligo, il MASE non è andato ad incidere sulle quantità previste e/o su servizi meramente accessori, bensì su prestazioni principali oggetto del contratto, quali il pattugliamento e la raccolta del *marine litter*, che costituivano componenti rilevanti del servizio originariamente affidato.

Infatti, dalla lettura coordinata del contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020 e contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, emerge che il pattugliamento ai fini del contenimento del *marine litter* e il pattugliamento delle aree di mare territoriale ove insistono le piattaforme *off-shore* costituiscono componenti espressamente incluse nell'oggetto contrattuale (art. 3) e non mere modalità accessorie di esecuzione, e la rilevanza autonoma di tali prestazioni risulta confermata sul piano economico.

Si osservi che sia l'art. 4 del contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020, che il corrispondente articolo del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022 distinguono espressamente, all'interno del corrispettivo complessivo per 24 mesi pari a euro 47.540.675,24 oltre Iva, una specifica voce denominata "Pattugliamento n. 19 unità navali", valorizzata in euro 5.895.756,90 oltre Iva, separata sia dal noleggio delle unità navali in *stand-by* (euro 37.164.735,84) sia dalla struttura a terra (euro 4.480.182,50).

3. Controlli in corso di esecuzione relativi al servizio affidato al Consorzio Castalia dal 23 dicembre 2020 al 31 agosto 2025 (Contratto Rep. 223 del 24 novembre 2020; rinnovo con contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022 e proroga tecnica del contratto Rep. 228 del 27 ottobre 2022, dal 23 dicembre 2024).



3.1. Sistema dei controlli configurato dal Ministero

Nel corso dell'istruttoria il Ministero ha descritto un sistema di vigilanza strutturato secondo un modello multilivello, in cui operano, in modo coordinato e complementare, il Responsabile unico del procedimento, il Coordinamento Operativo degli Interventi in Mare (COIMAR) e le Capitanerie di Porto, volto, nella prospettiva rappresentata, ad assicurare una verifica costante, tecnicamente qualificata e tracciabile sulla regolare esecuzione del servizio antinquinamento marino.

In particolare il Ministero ha dichiarato che il Responsabile unico del procedimento, nominato ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016 ha svolto un ruolo di direzione generale e coordinamento dell'esecuzione contrattuale, assicurando un'attività di vigilanza costante sulla conformità delle prestazioni alle previsioni contrattuali ed a quelle del Capitolato tecnico, supervisionando con continuità la corretta esecuzione delle prestazioni attraverso l'esame sistematico delle relazioni mensili redatte dal COIMAR e della corrispondenza proveniente dalle Capitanerie di Porto e dal Consorzio, garantendo altresì la verifica dei presupposti amministrativo/contabili per la liquidazione dei corrispettivi (DURC, tracciabilità, regolarità fiscale).

In ordine al secondo livello di controllo, il Ministero ha rappresentato che il Settore COIMAR, incardinato nella Divisione V della Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare, costituisce la struttura tecnica deputata al monitoraggio operativo del servizio, con competenze definite dal DPCM 30 ottobre 2023 n. 180 ("Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021, n. 128").

Secondo quanto illustrato dal Ministero, il COIMAR è composto da personale tecnico e amministrativo con reperibilità h24, incaricato di acquisire, analizzare e valutare tutta la documentazione relativa all'operatività della flotta, comprendente i giornali nautici, i report mensili e le relazioni delle Capitanerie di Porto, verificando altresì i dati trasmessi mediante il sistema "WebGis/AIS", attraverso il quale monitora in tempo reale posizione, rotte e attività delle unità navali del Consorzio.

Per il servizio in esame il Ministero non ha nominato il Direttore dell'esecuzione, tuttavia, secondo quanto affermato nelle controdeduzioni, il COIMAR avrebbe svolto funzioni sovrapponibili a quelle attribuite al Direttore dell'esecuzione, esercitando tutte le funzioni tipiche di tale figura, tra cui il coordinamento dei controlli, la verifica della corretta esecuzione delle prestazioni e la gestione delle informazioni provenienti dalle Capitanerie di Porto. Secondo quanto riferito, il COIMAR ha infatti proceduto alla sistematizzazione dei dati trasmessi dalle Capitanerie di Porto, alla loro rimessione al RUP, nonché alla predisposizione di relazioni tecniche mensili (acquisite in atti) costituendo un punto di raccordo tra l'attività di vigilanza capillare svolta dalle Capitanerie e quella di supervisione effettuata dal RUP.

Per quanto concerne il terzo livello di controllo, il Ministero ha rappresentato che le Capitanerie di Porto hanno svolto, in virtù delle attribuzioni derivanti dal Codice della Navigazione, dalla legge n. 349/1986 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), dalla legge n. 84/1994 (Riordino della legislazione in materia portuale) e dalla legge n. 979/1982 (Disposizioni per la difesa del mare), una funzione di vigilanza tecnica e documentale sulle unità navali impiegate nel servizio. Infatti, secondo quanto dichiarato, le Capitanerie territorialmente competenti hanno svolto controlli sulla composizione degli equipaggi e sulle attività delle unità navali impiegate, tramite la vidimazione e l'analisi dei giornali nautici, contenenti orari di uscita e rientro, rotte, attività operative, eventuali anomalie e dati sul *marine litter*.

In concreto, i controlli hanno riguardato innanzitutto le prove di funzionalità a mare, disciplinate dall'art. 17, comma 2 del Disciplinare operativo, da effettuarsi con cadenza almeno bimestrale, finalizzate ad accertare



l'efficienza dei mezzi, la piena operatività delle dotazioni di bordo e il livello di preparazione degli equipaggi (il Ministero ha trasmesso le relative relazioni delle Capitanerie). Il servizio è poi oggetto di esercitazioni operative, volte con cadenza periodica ma non rigidamente predeterminata, dirette a testare la capacità di risposta coordinata del sistema antinquinamento, coinvolgendo, oltre alle unità navali convenzionate, le Capitanerie di Porto e, in taluni casi, anche l'European Maritime Safety Agency (EMSA) nonché altre autorità nazionali impegnate nelle funzioni di emergenza marittima. Ciascuna esercitazione si conclude con la redazione di un rapporto da parte della Capitaneria territorialmente competente, contenente gli esiti delle attività svolte e le verifiche effettuate sul personale e sulle dotazioni (il Ministero ha trasmesso le relative relazioni delle Capitanerie).

Secondo quanto rappresentato dal Ministero, le attività di pattugliamento costiero e di raccolta del *marine litter* sarebbero state oggetto di un sistema di controlli articolato, mediante l'esame dei giornali nautici vidimati dall'Autorità marittima territorialmente competente, nei quali ciascuna unità è tenuta a registrare orari di uscita e rientro, rotte, attività svolte e quantità di rifiuti marini raccolti. Tali documenti, acquisiti mensilmente dalla Stazione appaltante, avrebbero consentito di verificare in modo puntuale l'effettiva esecuzione delle attività di pattugliamento, la permanenza nelle aree sensibili, la regolarità delle rotte prescritte e l'ammontare dei materiali recuperati.

Con riferimento specifico alla gestione del *marine litter*, il Ministero ha rappresentato che i quantitativi raccolti sarebbero stati oggetto di ulteriori verifiche tramite l'esame dei formulari rifiuti (FIR), delle analisi di laboratorio e della documentazione di pesatura rilasciata dagli impianti autorizzati, così da assicurare la tracciabilità completa dei conferimenti e la riconducibilità dei materiali alle attività effettivamente svolte dalle unità in pattugliamento. Per dimostrare l'attività di coordinamento effettuata dalla Direzione Generale Tutela della Biodiversità e del Mare sulle Capitanerie di Porto, il Ministero ha inviato n. 3 circolari con le quali, in occasione della stipula di ciascun contratto, il Direttore Generale ha impartito disposizioni alle Capitanerie territorialmente competenti. Nelle circolari, adottate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 239/1998, sono state definite la dislocazione delle unità navali, le modalità di impiego dei mezzi in emergenza, gli obblighi di vigilanza sul rispetto delle rotte e sull'operatività della flotta, nonché gli adempimenti relativi alla verifica della composizione degli equipaggi, ai controlli sugli orari di partenza e rientro, alla vidimazione dei giornali nautici, ai controlli sul pattugliamento del *marine litter* e alla sorveglianza sulle manutenzioni programmate e straordinarie. Le circolari hanno inoltre disciplinato la trasmissione delle relazioni bimestrali sulle prove di funzionalità a mare, le modalità di segnalazione degli inquinamenti e l'inoltro alla Direzione Generale di ogni attestazione, rapporto e documentazione istruttoria prodotta dalle Capitanerie in sede di verifica dell'esecuzione contrattuale.

3.2 Criticità riscontrate sui controlli in corso di esecuzione effettuati dal Ministero

3.2.1. Un primo, rilevante profilo di criticità concerne l'assenza di una formale nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto, configurando una discrepanza rispetto al quadro normativo applicabile *pro tempore*, fondato sul d.lgs. 50/2016 e sul connesso Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 marzo 2018, n. 49.

Tale disciplina attribuisce, infatti, al Direttore dell'esecuzione un ruolo essenziale di verifica tecnica delle prestazioni contrattualmente previste, imponendogli di accertare e certificare la conformità dell'operato dell'appaltatore alle obbligazioni contrattuali, alle prescrizioni del capitolato ed all'offerta migliorativa. L'art. 18 del D.M. n. 49/2018 stabilisce, infatti, che il Direttore dell'esecuzione «*svolge il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto [...] in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei*



tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento».

Le Linee Guida ANAC n. 3 – applicabili *ratione temporis* – hanno inoltre precisato che, negli appalti di servizi e forniture di importo superiore a euro 500.000, come quelli in esame, il Direttore dell'esecuzione deve essere un soggetto distinto dal Responsabile del procedimento, proprio in considerazione dell'autonomia tecnica e funzionale richiesta a tale figura, rispetto al RUP (la medesima impostazione è stata successivamente recepita a livello normativo dall'art. 114 comma 8 del d.lgs. 36/2023, mediante il rinvio all'art. 32 dell'Allegato II.14).

Alla luce di tale quadro normativo, si ritiene che la mancata adozione di un formale provvedimento di nomina del Direttore dell'esecuzione integri un elemento di oggettiva criticità, in quanto priva l'esecuzione contrattuale di quella figura deputata, per legge, alla supervisione tecnica e contabile, alla vigilanza sulla regolarità delle prestazioni ed alla certificazione della loro corretta esecuzione, con conseguente potenziale incidenza sull'affidabilità e sull'efficacia dell'intero sistema dei controlli in fase esecutiva.

Secondo quanto rappresentato dal Ministero, le funzioni tipiche del Direttore dell'esecuzione sarebbero state, in via di fatto, esercitate dal COIMAR; tuttavia tale ricostruzione, oltre a porsi in contrasto con il quadro normativo sopra rappresentato, che imponeva una formale nomina del DEC, non appare suffragata da elementi idonei a dimostrare l'effettivo svolgimento da parte del COIMAR, di funzioni di controllo e coordinamento delle Capitanerie di Porto sostanzialmente equivalenti a quelle che avrebbe dovuto esercitare un DEC, se nominato. Dalla documentazione acquisita emerge, infatti, che, fatta eccezione per le circolari preventive diramate dal Direttore Generale (soggetto, tra l'altro, diverso dal RUP), adottate peraltro ai sensi della legislazione speciale in materia di inquinamento marino e non già in applicazione del Codice dei contratti pubblici, non risulta che il COIMAR abbia svolto, nella fase esecutiva, un'attività riconducibile alle funzioni di direzione, indirizzo e coordinamento proprie del Direttore dell'esecuzione del contratto.

In particolare, nei documenti acquisiti non si rinvencono elementi idonei a dimostrare l'esercizio, da parte del COIMAR, di poteri di impartizione di disposizioni operative, di coordinamento tecnico delle attività svolte dalle Capitanerie di porto, né di controllo sostanziale sull'esecuzione delle prestazioni, analoghi a quelli che la normativa di settore attribuisce al DEC

Ne costituisce indice significativo la marcata disomogeneità con la quale le diverse Capitanerie di Porto hanno dato attuazione alle prove di funzionalità bimestrali ed alle esercitazioni, in quanto ciascuna di esse ha proceduto a verbalizzare le operazioni con modalità, contenuti e livelli di approfondimento differenti, circostanza che evidenzia l'assenza di un coordinamento da parte del COIMAR analogo a quello di un Direttore dell'esecuzione formalmente designato.

3.2.2. Un ulteriore profilo di criticità, strettamente connesso alla mancata nomina del Direttore dell'esecuzione, concerne l'assenza, negli atti esaminati, delle attestazioni di regolare esecuzione/verifica di conformità del servizio in corso di esecuzione previste dall'art. 102 del d.lgs. 50/2016, ovvero di documenti equipollenti idonei a certificare, prima dell'autorizzazione al pagamento delle fatture emesse mensilmente dal Consorzio, la corretta, completa e conforme esecuzione delle prestazioni contrattuali.

Il D.M. 7 marzo 2018, n. 49 puntualizza infatti che il Direttore dell'esecuzione deve accertare, in termini di quantità e qualità, l'adempimento dell'appaltatore delle obbligazioni contrattuali, documentando gli esiti del controllo effettuato in apposito processo verbale e comunicarli al RUP, soggetto deputato, tra l'altro ad avviare il procedimento per l'applicazione di penali in caso di eventuali inadempimenti.

In particolare, l'art. 18 comma 2 del D.M. n. 49/2018 stabilisce che *"le attività di controllo del direttore*



dell'esecuzione sono indirizzate a valutare [...] la qualità del servizio o della fornitura, intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta", mentre l'art. 26 precisa che il pagamento all'esecutore presuppone l'accertamento, da parte del DEC, *"della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali"*, accertamento che costituisce quindi un atto necessario e propedeutico alla liquidazione dei corrispettivi.

Si ritiene, al riguardo, che le relazioni mensili redatte dal COIMAR nel campione trasmesso, non possano essere idonee a sostituire le attestazioni di regolare esecuzione/verifiche di conformità previste dal d.lgs. 50/2016 e dal D.M. 49/2018, in quanto dall'esame delle stesse emerge una mera verifica formale sulla correttezza delle somme fatturate mensilmente dal Consorzio Castalia, per accertare che gli importi fatturati siano effettivamente dovuti.

Infatti, dall'analisi delle relazioni mensili acquisite (relative ai mesi di maggio e ottobre degli anni 2021, 2022, 2023 e 2024, nonché per il mese di maggio 2025 nel regime di proroga) risulta in primo luogo che le stesse non siano indirizzate al RUP, ma al Direttore Generale o al Dirigente del Settore VI, che appongono il visto per la liquidazione delle fatture e non vi è evidenza che, come dichiarato dal Ministero, il RUP abbia esaminato tali relazioni.

In base alle relazioni acquisite in atti, per quanto riguarda i noleggi, il COIMAR si limita ad esaminare gli estratti dei giornali nautici trasmessi dal Consorzio, unitamente ai prospetti riepilogativi allegati alle fatture mensili, procedendo al riscontro della disponibilità operativa delle singole unità e verificando la correttezza dei dati esposti dall'appaltatore. Tale attività si traduce, in concreto, in un controllo meramente documentale e contabile, in quanto il COIMAR accerta che i periodi di indisponibilità dei mezzi (derivanti da avarie, assenze di personale imbarcato o altre cause) siano stati correttamente sottratti dal canone mensile, ovvero provvede esso stesso allo scorporo degli importi corrispondenti qualora il Consorzio non vi abbia provveduto in sede di fatturazione.

Per quanto riguarda la struttura (personale impiegato, uffici centrali e periferici, magazzini scorte, sistemi informativi e consumi), il COIMAR svolge una verifica di natura essenzialmente contabile, limitata al riscontro della corrispondenza tra i costi esposti dall'appaltatore e i parametri contrattuali. In particolare, il COIMAR procede al controllo dei prospetti mensili trasmessi dal Consorzio, verificando che il calcolo "costi/giorni" per ciascuna voce della struttura sia effettuato secondo le previsioni contenute nel contratto e nel disciplinare operativo. Le relazioni mensili danno conto di specifiche decurtazioni applicate dal COIMAR nei casi in cui, ad esempio, il personale indicato dal Consorzio risulti assente per dimissioni o altre cause, ovvero quando il periodo di sosta di determinate strutture o attrezzature si prolunghi oltre il limite previsto.

Appare possibile ritenere che tale attività di verifica si limiti ad una comparazione aritmetica tra le giornate rendicontate e i valori contrattualmente previsti, senza estendersi alla valutazione della qualità, dell'adeguatezza o dell'effettiva funzionalità della struttura nel suo complesso rispetto agli standard del capitolato o alle condizioni migliorative dell'offerta tecnica.

Per quanto riguarda le attività di pattugliamento, in base alle Relazioni mensili esaminate, il COIMAR procede all'esame degli estratti dei giornali nautici trasmessi dal Consorzio Castalia e delle comunicazioni delle Capitanerie di Porto competenti per i porti di dislocazione previsti in contratto, al fine di verificare se ciascuna unità risultasse operativa nel periodo di riferimento, ossia che l'unità non sia ferma per avaria, manutenzione o altre cause di indisponibilità.



Dall'esame delle Relazioni mensili emerge l'impiego di una formula ricorrente, secondo cui «la verifica ha lo scopo di accertare che i mezzi siano "attivi" e non fermi per manutenzione, avaria o altro, mentre non viene fatto, in questa sede, alcun controllo sulle ore di moto realmente effettuate (...) di cui comunque si prende debita annotazione ai fini delle future verifiche ed eventuali conguagli a fine contratto». Tale impostazione non consente di comprendere né la natura della verifica svolta, né il soggetto preposto al suo espletamento, né, soprattutto, le modalità attraverso le quali venga effettuato un riscontro effettivo sull'entità, sulla continuità e sulla conformità delle ore di navigazione concretamente svolte rispetto al monte annuo contrattualmente previsto per ciascuna unità costiera e sull'osservanza dei percorsi di pattugliamento programmati.

Inoltre, nel campione di relazioni mensili trasmesse è assente qualsiasi riferimento all'esecuzione delle attività di raccolta del *marine litter*, che costituisce parte integrante e qualificante delle obbligazioni contrattuali assunte dal Consorzio, e non risultano riportati dati, osservazioni o verifiche circa l'effettivo svolgimento di tali attività di raccolta, né risultano valutazioni sull'adeguatezza delle operazioni svolte rispetto agli standard contrattuali. Ne discende che, in base alla documentazione trasmessa, il controllo effettuato dal COIMAR non integra, neanche sotto tale aspetto, un accertamento sostanziale e qualitativo dell'esecuzione del servizio.

Il campione di relazioni mensili esaminato non documenta, inoltre, lo svolgimento di attività di verifica in ordine al servizio di pronto intervento antinquinamento attivato a seguito di sinistri marittimi e sversamenti, nonostante, secondo quanto rappresentato dal Ministero, nel periodo compreso tra il mese di febbraio 2012 e il 22 luglio 2025 si siano verificati complessivamente n. 37 interventi di tale natura.

In particolare, in base ai dati forniti dal Ministero ed al relativo Giornale nautico, un pronto intervento di disinquinamento è stato effettuato in data 24 maggio 2022 dal rimorchiatore Falisca all'interno del porto di Trapani; tuttavia nella relazione mensile del COIMAR riferita al mese di maggio 2022 non vi è alcun richiamo a tale intervento, né risulta resa alcuna attestazione in ordine alla conformità ed alla regolare esecuzione della prestazione di pronto intervento antinquinamento svolta.

Un secondo pronto intervento di disinquinamento documentato risulta essere stato effettuato in data 19 ottobre 2022 dalla nave Ecolaguna 4FZ al largo di Ravenna, come attestato dal relativo Giornale nautico; ma anche in tale evenienza la relazione mensile del COIMAR riferita al mese di ottobre 2022 non reca alcun riferimento allo svolgimento di detto intervento, né contiene elementi idonei ad attestare la regolare esecuzione della prestazione di pronto intervento antinquinamento.

Si ritiene che l'insieme delle circostanze sopra illustrate confermi come le relazioni mensili predisposte dal COIMAR, trasmesse a questa Autorità dal Ministero a titolo di campione, si risolvano in un controllo di natura prevalentemente amministrativo-contabile, peraltro limitata, non risultando idonee ad attestare la regolare esecuzione di tutte le prestazioni oggetto dell'appalto in conformità alle previsioni del contratto, del capitolato e dell'offerta tecnica migliorativa, né sotto il profilo quantitativo né, soprattutto, sotto quello qualitativo.

In relazione, invece, alla richiesta di documentare i controlli effettuati sulle prestazioni previste dal disciplinare operativo con particolare riferimento alla Struttura di supporto (art. 13) e alle Scorte e loro dislocazioni (art. 14), il Ministero ha indicato, nell'ultima nota di riscontro inviata, che il controllo delle obbligazioni contrattuali previste dal richiamato articolo 13 si avrebbero in seguito alle "*frequenti comunicazioni*" che "*consentono una verifica continua dell'attività svolta per la stazione appaltante, conforme alle specifiche contrattuali*". Invece, in relazione alle scorte di attrezzature, previste dall'art. 14, l'Amministrazione ha indicato che "nel periodo di osservazione non sono [...] stati ispezionati i magazzini", inizialmente per le restrizioni dovute all'emergenza pandemica e successivamente perché vi sarebbe stata un'intensificazione delle attività di controllo "*dando*



priorità a quelle sulle navi. Sarebbe stata eseguita esclusivamente una visita informale *"in occasione di una recente esercitazione tenutasi a Civitavecchia [...]"*, quindi non documentata.

A tal proposito non si può non evidenziare come dalle previsioni di cui al richiamato art. 14, secondo cui *"Le scorte dovranno essere costantemente assicurate in buon ordine e ben mantenute per una pronta reperibilità e operatività in caso di emergenza, nel rispetto delle vigenti norme di sicurezza"*, discende evidentemente non solo un obbligo per l'appaltatore, ma anche un obbligo di controllo e verifica in capo al Ministero. Occorre in particolare evidenziare che, come evincibile anche nelle sopra richiamate Relazioni periodiche, le voci "Magazzini Scorte – Messa a disposizione locali" e "Magazzini scorte – Attrezzature" producono un costo per l'Amministrazione di euro 1.466.482,50 per ciascun biennio di contratto, pari ad un importo superiore ai 61.000,00 mensili; importo che sostanzialmente è sempre stato corrisposto senza alcuna specifica forma di controllo.

3.2.3. Dall'esame della documentazione acquisita non si evince lo svolgimento, in termini concreti e documentati, dell'attività del RUP così come descritta dal Ministero, atteso che, come già evidenziato, dai documenti acquisiti non risulta che sia stata effettuata un'effettiva attività di coordinamento sulle Capitanerie di Porto neppure da parte del RUP. Le circolari operative risultano, infatti, emanate dal Direttore Generale, mentre le relazioni mensili del COIMAR risultano indirizzate al medesimo Direttore Generale e viste dallo stesso ovvero dal Dirigente dell'Ufficio VI, senza che dalla documentazione esaminata emerga che il RUP abbia impartito specifiche disposizioni al COIMAR o abbia esercitato un ruolo di indirizzo nei confronti delle strutture operative coinvolte. Ne consegue che, sulla base degli atti acquisiti, non risulta provato lo svolgimento effettivo, da parte del RUP, delle funzioni di coordinamento e di controllo previste dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, con particolare riferimento all'attività di coordinamento, al controllo sul livello qualitativo delle prestazioni e alla verifica di conformità delle stesse. Tali disposizioni, infatti, stabiliscono che, negli appalti di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto è diretta dal Responsabile del procedimento, il quale controlla i livelli di qualità delle prestazioni congiuntamente al Direttore dell'esecuzione (che nel caso di specie nella ricostruzione ministeriale dovrebbe essere il COIMAR), impartendo a quest'ultimo le istruzioni necessarie a garantire la regolare esecuzione del servizio, attività che, nel caso di specie, non risultano adeguatamente documentate.

3.2.4. A completamento delle valutazioni sopra esposte appare opportuno richiamare gli orientamenti dell'Autorità in materia di esecuzione dei contratti pubblici, con particolare riferimento alle modalità di svolgimento dei controlli da parte delle stazioni appaltanti. In più occasioni infatti questa Autorità ha evidenziato l'importanza e la centralità dell'azione di controllo svolta dalle stazioni appaltanti nella fase esecutiva dei contratti pubblici di servizi, atteso che è proprio in tale fase che si concretizza la tutela dell'interesse pubblico perseguito con l'indizione della gara e si verifica la conformità dell'esecuzione alle prescrizioni contrattuali, integrate dalle offerte migliorative presentate in sede di gara (cfr. delibere n. 511 dell'8 novembre 2023, n. 519 dell'8 novembre 2023, n. 577 del 6 dicembre 2023, n. 33 del 10 gennaio 2024, n. 180 del 10 aprile 2024, n. 244 del 24 maggio 2024).

In tale prospettiva, la fase di esecuzione assume un rilievo dirimente, in quanto costituisce il momento in cui l'appaltatore è chiamato a dare concreta ed effettiva attuazione alle obbligazioni assunte, assicurando la piena conformità delle prestazioni alle condizioni, alle modalità, ai termini e alle prescrizioni stabilite nei documenti di



gara e nel contratto, ivi compresa l'offerta tecnica; ne consegue che il riconoscimento del corrispettivo è subordinato alla corretta e integrale esecuzione di tutte le obbligazioni contrattualmente assunte.

Tale aspetto assume un carattere particolarmente rilevante anche in quelle circostanze aventi ad oggetto un servizio in stato di pronta disponibilità, come quello in trattazione, di rilevante impatto economico, in cui il mantenimento in efficacia delle attrezzature è essenziale per l'adeguatezza e la prontezza del potenziale intervento.

Pertanto, nel caso di specie, a prescindere dalla specifica articolazione del sistema dei controlli delineata dai documenti di gara, dalla normativa di settore in materia marittima e dall'assetto organizzativo del Ministero, occorre ribadire che l'affidamento del servizio nazionale di pronto intervento antinquinamento marino integra a tutti gli effetti un appalto pubblico di servizi, soggetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici; pertanto i controlli sull'esecuzione delle prestazioni, quanto ai soggetti competenti, all'oggetto ed alle modalità di svolgimento, devono essere effettuati nel rispetto delle disposizioni e dei principi propri del Codice medesimo. Atteso che, a decorrere dal 1° settembre 2025, risulta in esecuzione il nuovo contratto, assoggettato alla disciplina del d.lgs. 36/2023, si evidenzia come utili e pertinenti indicazioni in materia di controlli sull'esecuzione siano state fornite dall'Autorità con la delibera n. 497 del 29 ottobre 2024, la quale ha formulato puntuali raccomandazioni operative rivolte alle stazioni appaltanti, chiarendo che le attività di verifica non devono risolversi in adempimenti meramente formali, bensì assumere carattere sostanziale ed effettivo. In tale contesto, l'Autorità ha richiamato le funzioni e gli obblighi gravanti sui soggetti preposti al governo dell'esecuzione, con particolare riferimento al RUP ed al Direttore dell'esecuzione del contratto, cui sono attribuite le principali attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione, ai sensi degli artt. 15, 114 e seguenti del d.lgs. 36/2023, nonché delle disposizioni di cui all'Allegato I.2 e all'Allegato II.14 del medesimo Codice.

4. Ulteriori aspetti critici riscontrati all'esito dell'istruttoria

4.1. Sotto diverso profilo, in sede di integrazione istruttoria si è avuto modo di constatare che l'art. 5 dei contratti Rep. 223, 228 e 235 e l'art. 16 dei Disciplinari operativi prevedono una serie di attività "complementari" da remunerare separatamente di volta in volta, quali ad esempio le spese di smaltimento dei prodotti e rifiuti recuperati in mare, le spese per trasferte, straordinari e indennità del personale tecnico impegnato nelle emergenze o nelle esercitazioni operative, le attività formative e di aggiornamento tecnico rivolte al personale del Ministero o di altri enti pubblici, i costi di utilizzo di tecnologie avanzate ecc.. E' stato quindi chiesto al Ministero di precisare ed allegare la documentazione inerente alla determinazione dei relativi prezzi unitari e di chiarire le procedure adottate per la verifica della rendicontazione e la conseguente validazione propedeutica al saldo, nonché di quantificare le somme complessivamente erogate al Consorzio per le singole prestazioni complementari nell'arco temporale che intercorre tra il 23 dicembre 2020 e il 31 agosto 2025.

Nelle memorie del 14 novembre 2025 il Direttore Generale ha riferito che, con riguardo alle attività complementari previste dall'art. 5 dei contratti e dall'art. 16 dei Disciplinari, nel periodo oggetto di esame non si sono verificati incidenti di particolare rilevanza tali da rendere necessario sostenere spese per trasferte, straordinari o indennità del personale tecnico specializzato dell'appaltatore.

È stato, inoltre, precisato che non è stato richiesto l'impiego di dotazioni tecnologicamente avanzate né l'erogazione di attività formative da parte del Consorzio Castalia, atteso che la formazione del personale è stata assicurata dalle Capitanerie di Porto. Secondo quanto rappresentato, gli oneri riconducibili alle attività



complementari hanno riguardato esclusivamente le operazioni di stoccaggio, trasporto, caratterizzazione e conferimento presso impianti autorizzati dei rifiuti derivanti dal *marine litter*, nonché la sostituzione del materiale deteriorato (panne assorbenti) impiegato negli interventi di disinquinamento e le traduzioni linguistiche necessarie nelle procedure di recupero crediti verso inquinatori esteri. È stato poi evidenziato che non è stato possibile determinare a priori i relativi prezzi unitari a causa della natura eterogenea dei materiali e dei servizi interessati.

Il Ministero ha ulteriormente specificato che le spese relative al reintegro dei materiali deteriorati in occasione degli interventi antinquinamento e quelle per traduzioni linguistiche si rendono necessarie unicamente in presenza di effettivi interventi di disinquinamento, e che i costi sostenuti per il ripristino delle attrezzature danneggiate (panne, fogli assorbenti, ecc.) sono suscettibili di recupero nei confronti dell'inquinatore noto, in applicazione del principio "chi inquina paga", mediante attivazione delle ordinarie procedure stragiudiziali o giudiziali di recupero del credito.

Con riferimento al *marine litter*, il Ministero ha riferito di procedere, con cadenza periodica (circa semestrale), all'acquisizione e alla verifica delle fatture prodotte dall'appaltatore e dai relativi fornitori concernenti gli oneri derivanti dalle attività complementari (acquisto delle panne, trasporto e smaltimento dei rifiuti, analisi di laboratorio e traduzioni), provvedendo successivamente al rimborso delle spese effettivamente sostenute. Ha ribadito che per ciascun conferimento vengono verificati i formulari rifiuti (FIR), le analisi finalizzate all'attribuzione del codice identificativo del rifiuto e la corrispondenza tra i quantitativi dichiarati e quelli risultanti dalla pesa dell'impianto di destino. Tuttavia, anche tale attività di controllo non risulta opportunamente documentata e l'efficacia dell'asserita verifica appare anche particolarmente vulnerabile in relazione alle problematiche evidenziate dalla relazione finale del GdL 1, in cui viene indicato che (nel corso dell'anno 2024, quindi ben oltre 3 anni dopo l'avvio del servizio) "*I dati sul materiale raccolto risultano di difficile comparazione tra di loro in quanto per ogni unità non si conoscono al momento i dettagli sui tempi e le modalità di raccolta, oltre che la tipologia del materiale, se non solo per i rifiuti di maggiori dimensioni [...]*".

Il Ministero ha poi precisato che parte dell'attività sperimentale relativa al *marine litter* è stata svolta nell'ambito di un protocollo d'intesa, a titolo gratuito, con il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo e il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA) il quale, per alcuni siti, ha assunto gli oneri della gestione del materiale raccolto, comprensivi della caratterizzazione, classificazione e successivo avvio a riciclo o smaltimento, rimanendo a carico della Stazione appaltante i soli costi di trasporto verso gli impianti autorizzati individuati dallo stesso COREPLA.

Infine, il Ministero ha indicato che, nel periodo compreso tra il 23 dicembre 2020 e il 31 agosto 2025, le spese complessivamente sostenute per attività complementari ammontano a:

- euro 120.857,35 per la gestione del *marine litter*;
- euro 59.562,84 per le spese connesse agli interventi di disinquinamento (trasporto, caratterizzazione e smaltimento del materiale consumato e reintegro delle scorte);
- euro 13.748,37 per le traduzioni.

Nel prendere atto delle precisazioni fornite dal Ministero, si deve tuttavia rilevare come risulti anomala la presenza di una clausola contrattuale che ammetta la presenza di una serie di prestazioni non previamente quantificata nella documentazione di progetto, disciplinate mediante un rinvio a rendicontazioni a consuntivo, senza la preventiva individuazione di criteri puntuali di determinazione dei costi, di parametri di congruità economica o di limiti massimi di spesa.



Ancorché, nel caso di specie, l'ammontare complessivamente sostenuto non si sia rivelato significativo in rapporto al valore complessivo dell'affidamento, permane un profilo di criticità correlato alla previsione di un onere futuro incerto il cui importo, in assenza di qualsivoglia tetto massimo di spesa o di meccanismi di predeterminazione dei costi, avrebbe potuto teoricamente assumere dimensioni ben più rilevanti.

Si evidenzia, altresì, che non emerge con chiarezza quale sia il sistema di controllo effettivamente adottato dal Ministero per la verifica puntuale della congruità, necessità e correttezza delle spese rendicontate, non essendo descritti né i criteri valutativi né le modalità operative di tale attività di verifica.

4.2. Il Capitolato tecnico prevede, al paragrafo dedicato all'"Intervento in mare", che *"l'aggiudicatario non potrà utilizzare le unità navali per l'espletamento di attività al di fuori di quelle che costituiscono oggetto del Servizio appaltato, salva l'autorizzazione rilasciata su motivata richiesta dal Ministero e fermo restando che per tali attività e per il relativo periodo d'uso non verrà riconosciuto alcun corrispettivo"*. In sede di integrazione istruttoria è stato richiesto al Ministero di comunicare se, nel periodo 23 dicembre 2020 – 31 agosto 2025, tali circostanze si fossero verificate, indicando l'unità interessata, il periodo, la motivazione e l'entità del corrispettivo non riconosciuto.

Nelle memorie del 14 novembre 2025, il Direttore Generale ha rappresentato che, durante la vigenza dei contratti Rep. 223 e Rep. 228 e della relativa proroga tecnica, il Consorzio Castalia non ha formulato richieste di autorizzazione all'utilizzo delle unità navali per attività estranee a quelle contrattuali e, conseguentemente, non è stata rilasciata alcuna autorizzazione.

Nel prendere atto di tali dichiarazioni, si rappresenta tuttavia al Ministero che dal Bilancio di esercizio 2024 del Consorzio Castalia emergono elementi che, pur non consentendo di affermare l'effettivo utilizzo delle stesse unità navali per lo svolgimento di attività che esulano dal contratto con il Ministero, evidenziano comunque l'esistenza di commesse diverse da quella ministeriale.

In particolare, nella Nota integrativa si dà atto di un incremento del valore della produzione collegato a "commesse di rilievo con ENI S.p.A., Regione Lazio e corsi IMO", che hanno inciso in misura rilevante sull'aumento dei ricavi rispetto all'esercizio precedente. In particolare, si dà atto che "nel corso del 2024 sono continuate le attività della seconda annualità relativa ai quattro contratti a mandante ENI per ciascuno dei quali Castalia Consorzio si è costituito società mandataria in RTI con alcuni consorziati e con terzi. I contratti prevedono l'impegno del Consorzio nelle attività di pronto intervento ecologico per il recupero ambientale marino e su terra su gran parte del territorio nazionale".

Si ribadisce che la presenza, nel bilancio 2024, di attività rese dal Consorzio a favore di soggetti diversi dal Ministero non consente di dedurre un utilizzo delle stesse unità navali impiegate nei contratti con il Ministero anche in tali contesti; tuttavia, si suggerisce al Ministero di valutare l'opportunità di una verifica puntuale atteso che, secondo quanto dichiarato, non risulta essere stata rilasciata alcuna autorizzazione formale.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 28 gennaio 2026

DELIBERA

- la scelta di configurare l'affidamento del servizio nazionale di pronto intervento antinquinamento marino in un unico lotto di rilevanza nazionale non risulta preceduta da un'adeguata istruttoria e sorretta da un'adeguata



motivazione in conformità alle disposizioni dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, con conseguente possibile incidenza sulla contendibilità del mercato ed in potenziale contrasto con i principi comunitari di accesso al mercato, tutela della concorrenza e *favor participationis* recepiti dall'art. 3 del d.lgs. n. 36/2023, anche in ragione della continuità degli affidamenti al medesimo operatore sin dal 1998;

- l'eliminazione dal contratto in essere, a decorrere dal dicembre 2024, del pattugliamento continuativo finalizzato al contenimento del *marine litter* e del pattugliamento delle aree prospicienti le piattaforme *off-shore*, mediante applicazione delle disposizioni dell'art. 106, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, presenta profili di criticità in relazione al principio di immodificabilità del contenuto negoziale nei contratti pubblici, in quanto l'applicazione del cd. quinto d'obbligo non è andata ad incidere sulle quantità previste e/o su servizi meramente accessori, bensì su prestazioni che costituivano componenti essenziali del servizio affidato, incidendo in modo significativo sulle obbligazioni contrattuali assunte dall'appaltatore;
- sulla base della documentazione trasmessa ed esaminata, i controlli effettuati dalla Stazione appaltante sulla regolare esecuzione del servizio nel periodo dal 23 dicembre 2020 al 31 agosto 2025 risultano carenti rispetto alle disposizioni degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e del D.M. 7 marzo 2018, n. 49, non emergendo la nomina del Direttore dell'esecuzione, né l'emissione di attestazioni/certificati di verifica di conformità o documenti equipollenti idonei ad attestare l'integrale adempimento di tutte le obbligazioni contrattuali assunte dall'appaltatore, né un'effettiva attività documentata di coordinamento delle Capitanerie di porto da parte del COIMAR e/o del Responsabile del procedimento;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Direttore Generale della Direzione Tutela Della Biodiversità e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, al RUP ed al RPTC per le valutazioni di competenza, con richiesta di fornire riscontro entro sessanta giorni, con riguardo alle iniziative che il MASE intende mettere in atto, alla luce dei rilievi e delle osservazioni effettuate;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, per i profili di competenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 febbraio 2026
Il segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente