

# Sull'applicabilità del rito appalti alla seconda fase della procedura di project financing che comporti l'occupazione o la gestione di un bene demaniale e sentenza in forma semplificata

di Valentina Perrone

Data di pubblicazione: 8-7-2026

*È legittima la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata nel rito appalti quando: i) siano rispettati i termini processuali dimezzati previsti dalla disciplina speciale; ii) il collegio abbia previamente dato avviso alle parti della possibile decisione immediata; iii) il contraddittorio possa ritenersi integro, non rilevando la mancata costituzione di una parte regolarmente evocata; iv) non emergano esigenze istruttorie decisive, essendo la valutazione circa la completezza del quadro istruttorio rimessa al giudice.*

*La seconda fase della procedura di project financing, finalizzata alla scelta del concessionario mediante gara, integra una procedura di affidamento disciplinata dal codice dei contratti pubblici ed è soggetta al rito speciale appalti di cui all'art. 120 c.p.a., con conseguente applicazione del termine decadenziale di trenta giorni per l'impugnazione del bando e degli atti di gara; resta irrilevante, a tal fine, la circostanza che l'affidamento comporti anche l'occupazione o gestione di beni demaniali, la quale non incide sulla natura della procedura.*

*La rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a. ha natura eccezionale e richiede la sussistenza di oggettive incertezze normative o giurisprudenziali, ovvero di gravi impedimenti di fatto non imputabili alla parte; non può essere riconosciuta quando il quadro normativo e la lex specialis siano chiari né quando l'inosservanza del termine discenda da scelte organizzative o comportamenti imputabili alla parte stessa.*

## Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 4071 del 20 maggio** u.s. la **Sezione V del Consiglio di Stato** affronta tre questioni di interesse, riguardanti rispettivamente i presupposti per la definizione del giudizio con **sentenza in forma semplificata** nel rito appalti, l'applicabilità del rito appalti alla seconda fase della **procedura di project financing** e, infine, l'eccezionalità dell'istituto della rimessione in termini per errore scusabile ex **art. 37 c.p.a.**

La vicenda trae origine da un affidamento in concessione, mediante **project financing** ai sensi dell'art. **193 del D.Lgs. 36/2023** per la gestione di un porto turistico con opere di riqualificazione di un Comune ligure, contestato da parte di una associazione avente quale scopo statutario la tutela del territorio regionale e del porto turistico del Comune interessato dalla vicenda e dal socio fondatore della stessa e titolare di posto barca nel suddetto approdo.

I ricorrenti, in particolare, impugnavano il bando, il disciplinare e gli altri atti di gara per incertezza dell'oggetto dell'affidamento, per contrarietà del progetto al piano di bacino, per violazione dell'art. 193 del D.Lgs. 36/2023 con riferimento alla mancata possibilità di introduzione nella proposta di progettazione di proposte migliorative, per contrarietà della procedura di *project financing* alla normativa unionale, per illegittima anticipazione dell'attività di progettazione a far data dall'aggiudicazione, per omessa specificazione dei CAM, per eccessivo sbilanciamento della procedura nei confronti della proposta formulata dalla società aggiudicataria, e, infine, per illegittimità dell'accollo dei debiti maturati dall'ente nei confronti del precedente concessionario e dell'assunzione di responsabilità di custodia dei luoghi e beni custoditi.

Il Tar Liguria con **sentenza breve n. 1291/2025** dichiarava **irricevibile** il ricorso in quanto **tardivo**, poiché lo stesso veniva proposto **oltre il termine** di 30 gg. dalla **pubblicazione del bando di gara**, termine così **dimezzato** in quanto procedimento sottoposto al **rito speciale degli appalti**, negando la sussistenza per la **rimessione in termini** per errore scusabile ex art. 37 c.p.a.

Il Tar Liguria, inoltre, aggiungeva che l'associazione ricorrente risultava **priva di legittimazione attiva** per mancanza del requisito della rappresentatività, in quanto composta da soli tre soci fondatori, e in ogni caso dichiarava **tutte le altre doglianze comunque infondate**.

Avverso la sentenza veniva proposto **appello, respinto dal Consiglio di Stato**, il quale si soffermava soprattutto sulla legittima adozione da parte del Tar Liguria di una **sentenza in forma semplificata nell'ambito del rito degli appalti** e della **inapplicabilità** al caso sottoposto alla sua attenzione della rimessione in termini per **errore scusabile ex art. 37 c.p.a.**

Il Collegio, infatti, rilevava la sussistenza di tutti i presupposti previsti dall'art. **60 c.p.a.** per l'adozione di una sentenza in forma semplificata, la quale può essere adottata se siano trascorsi almeno **20 giorni dall'ultima notifica del ricorso**, sia stata accertata la **completezza del contraddittorio e dell'istruttoria**, siano state **sentite le parti costituite** sul punto e nessuna abbia dichiarato l'intenzione di proporre **motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione**.

In particolare, la Sezione V del Consiglio di Stato, con riferimento al **termine** di 20 giorni decorrente dall'ultima notifica del ricorso, osservava che questo **risultava dimezzato** poiché la controversia veniva qualificata e classificata nella tipologia del **rito appalti**, con riferimento al quale ai sensi dell'art. 119, comma 2, c.p.a. tutti i termini processuali ordinari risultano dimezzati, salvo quelli ivi espressamente esclusi.

Pertanto, dal combinato disposto degli art. 60 c.p.a e 119, comma 2, c.p.a. discende la piena legittimità della decisione in forma semplificata anche nel rito appalti, con termine ridotto (fino a dieci giorni) e senza necessità di ulteriori attività istruttorie ove il contraddittorio sia integro.

Con riguardo a tale ultimo profilo, occorre rilevare che il **contraddittorio** può essere

considerato **integro** anche nel caso di mancata costituzione di tutte le parti, a condizione che le stesse siano state **regolarmente evocate in giudizio**.

Sul punto è possibile richiamare quanto già statuito dalla **Sezione VI del Consiglio di Stato, sentenza n. 6731/2025** secondo la quale «è irrilevante che le amministrazioni resistenti non si fossero costituite, giacché il presupposto per la pronuncia della sentenza in forma semplificata non è la costituzione di tutte le parti ma solo la regolare instaurazione del contraddittorio e cioè che le altre parti siano state evocate in giudizio mediante una notifica andata a buon fine».

Nel caso di specie, infatti, la società aggiudicataria della concessione del porto turistico e della progettazione ed esecuzione dei lavori necessari alla sua riqualificazione non risultava costituita ma veniva data in giudizio la prova in ordine alla **regolarità della notifica** eseguita nei modi e termini previsti dalla legge.

Con riguardo, invece, alla completezza dell'istruttoria il Collegio osservava che la formulazione di una istanza istruttoria è di per sé una circostanza non preclusiva dell'adozione di una sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a, in quanto la stessa è rimessa alla valutazione del giudice e non è sindacabile salvo che per carenza dei presupposti di legge.

Non risulta, infatti, necessario che il giudice indichi per quali ragioni ritenga sussistente la completezza dell'istruttoria, bensì, appare sufficiente che ne dia apposito avviso alle parti, così come avvenuto nel caso di specie.

Del resto, la giurisprudenza ha chiarito che «non è [...] censurabile la scelta del giudice di prime cure di decidere la controversia con una sentenza semplificata (neppure in relazione ad una presunta violazione del diritto di azione e di difesa), salvo che non si contesti la sussistenza dei presupposti della completezza istruttoria ed integrità del contraddittorio, fermo restando che eventuali lacune motivazionali possono essere integrate dal giudice d'appello in applicazione del principio devolutivo dell'appello (Cons. Stato, sez. V, 1 luglio 2025, n. 5681; Id., 17 gennaio 2020, n. 430; Id., 1 marzo 2021, n. 1737).

Per tutte queste ragioni, allora, il Collegio respingeva il motivo di ricorso volto a censurare l'adozione di una sentenza in forma semplificata da parte del giudice di primo grado.

Con riferimento, invece, al secondo e al terzo motivo di gravame, trattati congiuntamente dal Collegio per connessione e afferenti rispettivamente alla **applicabilità del rito appalti** alla procedura *de qua* e alla **inapplicabilità della rimessione in termini per errore scusabile**, il Consiglio di Stato rileva che la procedura oggetto di impugnazione non si limita ad avere ad oggetto l'affidamento di una concessione demaniale ma ha una portata più ampia, riconducibile ad un **project financing per servizi di gestione di un porto turistico con progettazione ed esecuzione di lavori di riqualificazione dello stesso**, strutturato e regolato per espresso rinvio del bando e degli atti di gara dall'art. 193 del 36/2023.

Risultava, pertanto, **irrilevante** per la Sezione V del Consiglio di Stato **che la procedura di project financing ricomprendesse anche l'occupazione di un bene demaniale**, la quale «non incide in alcun modo sulla natura della procedura, né implica modifica alla lex

*specialis che rimane ferma nell'indire e disciplinare una procedura di finanza di progetto (nella sua seconda fase, quale procedura aperta ex art. 71 d. lgs. 36/2023) ai sensi del Codice».*

Da ciò, chiarita l'applicabilità del rito appalti alla procedura esaminata, il Collegio faceva discendere, come detto, la decorrenza del termine di impugnazione del bando di gara, pari a 30 giorni dall'adozione dello stesso, disatteso dai ricorrenti.

Infine, non venivano ravvisati sussistenti elementi in ordine all'applicabilità dell'istituto di cui all'art. **37 c.p.a.**, secondo il quale *“il giudice può disporre anche d'ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto”*.

La natura **eccezione e di stretta interpretazione dell'istituto** che presuppone la sussistenza di **precisi presupposti** a fondamento dell'errore scusabile ha la funzione di **temperare** la disciplina della **perentorietà dei termini processuali** con la conseguenza che risulti applicabile laddove sia riscontrabile una **oggettiva situazione normativa** ovvero un **grave impedimento di fatto**.

La giurisprudenza ha più volte avuto occasione di rappresentare - a partire dalla pronuncia dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/2010** - che *«che con tale previsione normativa il legislatore non ha inteso discostarsi sensibilmente dai precedenti indirizzi giurisprudenziali sicché, al pari della previgente disciplina processuale dell'istituto dell'errore scusabile, l'art. 37 “è una norma di stretta interpretazione, dal momento che un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria che essa presuppone, lungi dal rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe alla fine risolversi in un grave vulnus del pari ordinato principio di parità delle parti (art. 2, comma 1, del Codice del processo amministrativo), sul versante del rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale” (Consiglio di Stato, Sezione VI, 1 aprile 2026 n. 2647).*

In proposito, il Collegio condividendo la consolidata giurisprudenza formatasi sull'istituto, **non ravvisava** nel caso di specie la sussistenza dei presupposti di applicabilità della rimessione in termini, in quanto il **chiaro tenore del bando e del disciplinare di gara con univoco richiamo alla disciplina applicabile** alla procedura, escludevano qualsiasi incertezza sull'assoggettamento della stessa all'**art. 120 c.p.a.**, né tantomeno i tempi di costituzione e di registrazione dell'associazione potevano consentire la rimessione in termini in quanto si tratta di fatti direttamente dipendenti dalla volontà e dal comportamento dei soggetti interessati.

Pertanto, sulla base delle considerazioni sopra esposte, attesa la irricevibilità in rito del ricorso di primo grado, il Collegio respingeva l'appello avverso la sentenza n. 1291/2025 pronunciata dal Tar Liguria.

Publicato il 20/05/2026

**N. 04071/2026REG.PROV.COLL.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 9914 del 2025, proposto da Associazione Marina d'Europa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Roberto D'Alesio, in relazione alla procedura CIG B7A9D8DBB0, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Pizzocri, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via C. Freguglia, 2;

***contro***

Comune di Lavagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Cuocolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Regione Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marina Crovetto e Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

F2i S.G.R. s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cintioli e David Astorre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Porto di Lavagna s.p.a., non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 01291/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lavagna, di F2i S.G.R. s.p.a. e della Regione Liguria;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 Cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Paolo Pizzocri, David Astorre e Giovanni Corbyons in delega dell'avv. Lorenzo Cuocolo, si dà atto che l'avv. Andrea Bozzini ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Col ricorso di primo grado l'Associazione Marina d'Europa, avente lo scopo statutario di tutelare il territorio ligure e il porto turistico di Lavagna, e D'Alesio Roberto, socio fondatore della medesima associazione e titolare di posto barca nel suddetto approdo, impugnavano il bando, il disciplinare e gli altri atti di gara per l'affidamento in concessione, mediante *project financing* ai sensi dell'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023, della gestione del porto turistico di Lavagna, con la realizzazione di opere di riqualificazione.

Deducevano i ricorrenti, per quanto di rilievo: incertezza dell'oggetto dell'affidamento per difformità della situazione emergente dagli allegati al progetto predisposto dal promotore rispetto alla situazione reale; contrarietà del progetto al piano di bacino; violazione dell'art. 193, comma 10, d.lgs. n. 36 del 2023, non essendo prevista per i *competitors* la possibilità di introdurre variazioni migliorative rispetto al progetto di fattibilità; incompatibilità della procedura di *project financing* ex art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 con il diritto euro-unitario, a fronte dell'assenza di un obbligo dell'amministrazione di comunicare nella prima fase i criteri di valutazione e del previsto diritto di prelazione in favore del promotore; illegittimità della prevista anticipazione dell'attività di progettazione a far data dall'aggiudicazione anziché successivamente all'approvazione della conferenza di servizi; omessa specificazione dei criteri ambientali minimi-CAM ex art. 57, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023; illegittimo sbilanciamento della competizione in favore del promotore F2i S.G.R. s.p.a., avendo l'amministrazione posto a base di gara il progetto predisposto da tale società e fissato una durata cinquantennale della concessione; illegittima previsione dell'obbligo dell'aggiudicatario di accollarsi i debiti del Comune verso l'attuale concessionario e di assumersi la responsabilità di custodia dei luoghi e dei beni costruiti.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Comune di Lavagna, della Regione Liguria e della controinteressata F2i, dichiarava irricevibile il ricorso in quanto proposto oltre il termine di 30 giorni dalla pubblicazione del bando di gara, in violazione dell'art. 120 Cod. proc. amm.

Riteneva il giudice di primo grado, per quanto di rilievo, che la seconda fase della procedura di *project financing* configura una vera e propria gara diretta alla scelta del contraente, come tale rimessa all'applicazione del rito speciale di cui all'art. 120 Cod. proc. amm.

Peraltro, l'impugnazione doveva nella specie ritenersi tardiva anche aderendo alla tesi dell'applicabilità dell'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni, essendo stato il bando pubblicato nella Banca nazionale dei contratti pubblici dell'Anac il 18 luglio 2025, con scadenza dell'impugnativa fissata al 17 ottobre 2025, disattesa dai ricorrenti.

Né sussistevano nella specie i presupposti per la rimessione in termini dei ricorrenti per errore scusabile ex art. 37 Cod. proc. amm. in assenza di oggettive ragioni d'incertezza su questioni di diritto o gravi impedimenti in fatto.

Il Tar aggiungeva che l'associazione ricorrente appariva sfornita di legittimazione attiva per mancanza di adeguata rappresentatività, essendo composta da soli sette soci fondatori.

Inoltre le censure proposte risultavano inammissibili per difetto d'interesse o infondate.

Da un lato le stesse avevano infatti a oggetto contestazioni della violazione di norme interne in materia di contratti pubblici e regole unionali di concorrenza e parità di trattamento senza che i ricorrenti fossero operatori economici aspiranti all'affidamento.

Dall'altro era manifestamente infondata la prima doglianza concernente l'imprecisa o errata raffigurazione del compendio portuale, inidonea in ogni caso a dar luogo a nullità degli atti di gara, stante la chiara determinazione del bene oggetto di riqualificazione e gestione; né i ricorrenti avevano fornito evidenze dell'esistenza di elementi (quali i richiamati incavo colmo di rifiuti nella diga foranea o la discarica abusiva sulla scogliera esterna) tali rendere inadeguato il progetto a base di gara, in un contesto in cui peraltro la matrice allegata al progetto di fattibilità prende in espressa considerazione la gestione e allocazione del rischio ambientale e di cattiva manutenzione del concessionario uscente.

Allo stesso modo, erano infondate le doglianze relative alla irrealizzabilità tecnica del progetto, come già affermato dal medesimo Tar giusta sentenza n. 203 del 2025 su ricorso proposto dal gestore uscente.

Parimenti legittima era da ritenere la previsione dell'obbligo di custodia del compendio portuale da parte dell'operatore economico privato affidatario della concessione, così come l'accollo della pregressa esposizione debitoria comunale verso il gestore uscente, oggetto di decisione puramente discrezionale dell'amministrazione non viziata per manifesta illogicità o irragionevolezza.

3. Avverso la sentenza hanno proposto appello i ricorrenti di primo grado deducendo:

I) in via pregiudiziale e preliminare, nullità e/o illegittimità della sentenza impugnata per violazione della norma processuale di cui all'art. 60 Cod. proc. amm., dal momento che non erano trascorsi 20 giorni tra la notificazione del ricorso e l'udienza cautelare ed il contraddittorio non poteva dirsi perfezionato, pendendo ancora il termine per la costituzione delle parti chiamate e non ancora costituite;

II) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla ritenuta irricevibilità del

ricorso, in quanto notificato oltre il termine decadenziale di impugnazione prescritto dall'art. 120 Cod. proc. amm., pari a trenta giorni dalla pubblicazione del bando di gara (capo 2 della sentenza impugnata, pag. 5 ss.); difetto di motivazione e travisamento della fattispecie di fatto e di diritto; erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla ritenuta irricevibilità del ricorso, per avere, il giudice di prime cure, ritenuto, comunque, tardivo il ricorso anche in applicazione dei termini ordinari, basandosi, peraltro, su produzioni documentali inammissibili poiché tardive;

III) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata poiché il Tar Liguria ha escluso la rimessione in termini dei ricorrenti per errore scusabile in diritto e per impossibilità di fatto (capo 3 della sentenza impugnata, pag. 6 ss.); difetto di motivazione e travisamento della fattispecie di fatto e di diritto;

IV) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata poiché il Tar Liguria ha ritenuto di escludere la legittimazione attiva di Marina d'Europa per mancanza di rappresentatività (capo 4 della sentenza impugnata, pag. 8 ss.);

V) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata poiché il Tar Liguria ha respinto la doglianza atta ad evidenziare l'incertezza sull'oggetto e sulla delimitazione del compendio demaniale, con conseguente nullità e/o annullabilità degli atti impugnati per violazione degli artt. 1325 Cod. civ., 36 del Cod. nav. e 177 d.lgs. n. 36 del 2023 (capo 4 della sentenza impugnata, punti 4.2. e 4.3. pag. 8 ss.);

VI) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata poiché il Tar Liguria non ha rilevato l'eccesso di potere per travisamento e illogicità manifesta nella previsione dell'accollo del debito comunale verso l'attuale concessionario, nonché la violazione dell'art. 9 d.lgs. n. 36 del 2023 in relazione agli art. 2043 e 2051 Cod. civ. a fronte dell'eccessiva estensione delle responsabilità del concessionario, i cui effetti ricadranno inevitabilmente su utenti e cittadini (capo 4 della sentenza impugnata, punto 4.4. pag. 11 ss.);

VII) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla non ritenuta illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, con violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., per non essersi pronunciato, il Tar, sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 (Finanza di progetto), con conseguente violazione dei principi di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento (artt. 2, 3 e 4 d.lgs. n. 36 del 2023), nonché sull'eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta;

VIII) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla non ritenuta illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, con violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., per non essersi pronunciato, il Tar, sulla violazione e falsa applicazione dei principi di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento; incompatibilità dell'articolo 193 d.lgs. n. 36 del 2023, quale modificato dal decreto correttivo, con la direttiva n. 2014/23/UE, con richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE;

IX) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla non ritenuta illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, con violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., per non

essersi pronunciato, il Tar, sulla violazione degli artt. 38 e 42 d.lgs. n. 36 del 2023, nonché sulla mancanza di effettiva approvazione del progetto di fattibilità ed illegittima anticipazione delle attività progettuali;

X) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla non ritenuta illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, con violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., per non essersi pronunciato, il Tar, sulla violazione dell'art. 57 d.lgs. n. 36 del 2023 - Criteri Ambientali Minimi (CAM); eccesso di potere per genericità e indeterminatezza delle prescrizioni ambientali;

XI) erroneità e/o illegittimità della sentenza impugnata rispetto alla non ritenuta illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, con violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., per non essersi pronunciato, il Tar, sulla violazione dell'art. 41 e 79, 2° comma, Cost. e degli artt. 3, 10 e 16 d.lgs. n. 36 del 2023; disparità di trattamento e restrizione ingiustificata della concorrenza;

XII) nullità e/o illegittimità e/o erroneità della sentenza impugnata per aver, il giudice di primo grado, condannato l'Associazione Marina d'Europa e Roberto D'Alesio a rifondere le spese di lite in favore dei resistenti e del controinteressato.

In via istruttoria parte appellante domanda disporsi consulenza tecnica per l'accertamento della situazione di fatto esistente sottesa all'oggetto dell'affidamento e la sua compatibilità col progetto F2i posto a base del bando.

4. Resistono al gravame il Comune di Lavagna, la Regione Liguria ed F2i, chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica del 23 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Col primo motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel pronunciare sentenza in forma semplificata ex art. 60 Cod. proc. amm. nonostante non fossero trascorsi 20 giorni tra la notificazione del ricorso e l'udienza cautelare, e il contraddittorio non potesse ritenersi perfezionato.

Né sarebbe stato disposto al riguardo dal Tar alcun mutamento di rito (*i.e.*, da ordinario, quale introdotto, a speciale ex art. 120 Cod. proc. amm.) tale da incidere sui detti termini ex art. 60 Cod. proc. amm.

A ciò si aggiunga che il Tar non avrebbe in ogni caso verificato previamente la completezza del contraddittorio, né invitato sul punto le parti costituite.

Nella specie la violazione del contraddittorio sarebbe emersa dalla mancata costituzione in giudizio della Porto di Lavagna s.p.a., a beneficio della quale non erano ancora spirati i termini di costituzione, e che aveva ricevuto la sola notifica del ricorso (ordinario), non potendo avere contezza dell'eventuale fissazione della camera di consiglio anteriormente al decorso di 20

giorni; in tal modo è stata preclusa tra l'altro la proposizione di ricorso incidentale o motivi aggiunti.

Peraltro, il ricorso conteneva una domanda di accertamento tecnico neppure presa in considerazione dal Tar.

Di qui la nullità della sentenza per violazione della norma processuale ex art. 60 Cod. proc. amm., con effetto assorbente su ogni altra doglianza.

#### 1.1. Il motivo non è condivisibile.

1.1.1. Emerge dal fascicolo di primo grado come la controversia risulti qualificata e classificata nella "tipologia" del "rito appalti (ex art. 120 ss. c.p.a.)"; in tali termini si era peraltro chiaramente espresso il decreto cautelare monocratico n. 269 del 2025 che faceva riferimento ai "termini abbreviati previsti dall'art. 120 cod. proc. amm., che vanno applicati alla presente controversia" (ciò in un contesto in cui, peraltro, era lo stesso ricorso di primo grado a dar conto dell'oggetto dell'impugnazione, coincidente con il "bando di gara (doc. 1) e [gli] atti, ivi compreso il Disciplinare (doc. 2), della procedura di affidamento in concessione, mediante finanza di progetto ex art. 193 D.Lgs. 36/2023", "CIG: B7A9D8DBB0": cfr. ricorso, pag. 2-3).

Di qui l'infondatezza della censura promossa, atteso che la causa, assoggettata al rito speciale ex art. 120 Cod. proc. amm., fu trattenuta in decisione dal Tar alla camera di consiglio del 7 novembre 2025 a fronte di un ricorso notificato il 20 ottobre 2025, e cioè oltre il termine di 10 giorni, di cui all'art. 60 Cod. proc. amm., dimezzato ai sensi dell'art. 119, comma 2, richiamato dall'art. 120, comma 8, Cod. proc. amm., in un contesto in cui peraltro anche i depositi delle altre parti eseguiti un giorno libero prima della camera di consiglio cautelare erano da ritenersi tempestivi ex art. 55, comma 5, Cod. proc. amm. a fronte dei termini (dimezzati) applicabili al cd. "rito-appalti".

Allo stesso modo, emerge dal verbale della camera di consiglio come il collegio avesse dato rituale avviso alle parti della "possibile adozione di sentenza in forma semplificata", circostanza di per sé idonea a ritenere «sentite sul punto le parti costituite», ai sensi dell'art. 60 Cod. proc. amm.; né, ancora, emergono dalle deduzioni dell'appellante elementi tali da far ravvisare un'incompletezza del contraddittorio, a ciò non valendo la sola mancata costituzione in giudizio della Porto di Lavagna s.p.a., nei confronti della quale la notifica era stata (ritualmente) eseguita il 20 ottobre 2025 (e le cui eventuali ragioni e interessi parte appellante non potrebbe peraltro neppure invocare ai fini di un'ipotetica nullità della sentenza, ai sensi dell'art. 157, comma 2, Cod. proc. civ.).

Parimenti privo di rilievo è a tal fine il richiamo alla formulata istanza istruttoria, di per sé sola non preclusiva dell'adozione di sentenza breve ex art. 60 Cod. proc. amm., rimessa a valutazione del giudice non sindacabile in appello se non per dimostrata carenza dei presupposti di legge, qui non riscontrabile (cfr., *inter multis*, Cons. Stato, V, 1° luglio 2025, n. 5681 e richiami *ivi*).

Né, ancora, le parti, benché avvisate in camera di consiglio, risultano aver dichiarato di voler

proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza o giurisdizione, ovvero richiesto al giudice di prime cure un rinvio o la celebrazione dell'udienza pubblica.

Per tali ragioni il motivo va respinto.

2. Col secondo motivo di gravame parte appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel dichiarare irricevibile il ricorso trascurando la natura di beni demaniali da affidare in concessione, pur posta in evidenza dai ricorrenti.

La giurisprudenza sarebbe al riguardo univoca nel ritenere inapplicabile agli affidamenti di concessioni demaniali marittime il rito ex artt. 119 e 120 Cod. proc. amm., pertinente per le sole controversie relative ai "contratti passivi".

In tale contesto, sarebbe lo stesso bando a prevedere la concessione demaniale marittima quale oggetto dell'affidamento, con canone attivo in favore del Comune di Lavagna.

Di qui la tempestività del ricorso di primo grado, in quanto proposto entro 60 giorni dalla pubblicazione del bando, avvenuta il 21 luglio 2025.

Parimenti il Tar sarebbe incorso in errore nel ritenere tardivo il ricorso anche rispetto ai termini ordinari, considerata, da un lato, la tardività della memoria di costituzione e produzione documentale dell'amministrazione, avvenuta solo un giorno libero prima della camera di consiglio (senza che alcun formale mutamento del rito fosse al riguardo intervenuto), dall'altro che il termine decorre dal momento in cui i ricorrenti abbiano (o avrebbero potuto avere) piena conoscenza della pubblicazione del bando, verifica che il Tar avrebbe ommesso di compiere.

In specie, sul sito della stazione appaltante Regione Liguria è indicata quale data di pubblicazione del bando il 21 luglio e non il 18 luglio 2025, né v'è alcun riferimento a una precedente pubblicazione dell'Anac.

2.1. Col terzo motivo di gravame, parte appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel non riconoscere la rimessione in termini per errore scusabile in diritto o impossibilità di fatto ex art. 37 Cod. proc. amm.

Nella specie, la natura demaniale del bene oggetto d'affidamento, quale ostativa all'applicazione del cd. "rito appalti", avrebbe consentito di ravvisare quanto meno un "errore scusabile" idoneo alla rimessione in termini dei ricorrenti.

A ciò si aggiungerebbe la condizione di "impossibilità materiale" dovuta al fatto che l'associazione appellante fu costituita il 17 settembre 2025 ma registrata in data 8 ottobre 2025, con l'effetto che le era impedita la rappresentanza esterna sino all'avvenuta registrazione, con conseguente necessario riconoscimento dell'errore scusabile ex art. 37 Cod. proc. amm.

2.2. I motivi, che possono essere esaminati congiuntamente per connessione e affinità delle questioni sollevate, non sono condivisibili, come peraltro già adombrato dalla Sezione in sede

di ordinanza cautelare.

2.2.1. Emerge chiaramente dal bando e dal disciplinare di gara, oggetto d'impugnazione, come questi avessero a oggetto *“l'affidamento in concessione mediante la finanza di progetto ex art. 193 d.lgs. 36/2023 della concessione demaniale marittima e gestione del porto turistico di Lavagna con opere”*, ciò sulla base della previa DGC n. 36 del 29 marzo 2024 che aveva dichiarato di pubblico interesse la corrispondente proposta di F2i relativa alla *“Concessione demaniale marittima e gestione del Porto Turistico di Lavagna nonché la progettazione ed esecuzione dei lavori necessari alla riqualificazione rigenerazione/riqualificazione urbana della sovra piastra del Porto Turistico di Lavagna”* (cfr. disciplinare, art. 1).

A tal fine il bando enunciava espressamente la *“base giuridica”*, costituita dalla *“Direttiva 2014/23/UE”*, la *“Classificazione principale”* dell'affidamento (nell'ambito della *“Natura”*), coincidente con *“Servizi di gestione di porti”*, mentre il disciplinare di gara indicava il *“CIG: B7A9D8DBB0”*, nonché la normativa applicabile all'affidamento, prevedendo al par. E) che *“Per quanto non espressamente previsto dal presente Disciplinare si applicano il Codice [i.e., d.lgs. n. 36 del 2023] ed i relativi allegati, prima dell'entrata in vigore del[] correttivo [i.e., d.lgs. n. 209 del 2024] [...]”*.

Al riguardo il disciplinare di gara forniva ulteriori esplicite indicazioni, dando conto all'art. 2 che *“L'affidamento [sarebbe avvenuto] mediante procedura aperta di cui all'art. 71 del codice, aggiudicata con il criterio miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'articolo 193, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023 ante correttivo (nel seguito: Codice)”*, e che per la procedura trovava applicazione *“l'art. 225 bis comma 4 del Codice come modificato dal correttivo”*, in un contesto ove *“la proposta di fattibilità del soggetto promotore per la realizzazione degli interventi mediante finanza di progetto [era] stata presentata e approvata dal Comune di Lavagna prima del 31.12.2024”*.

L'intera procedura era poi strutturata quale vera e propria fattispecie di *project financing*, a fronte, tra l'altro, della corrispondente proposta presentata ex art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 dal promotore, della dichiarazione di pubblico interesse da parte del Comune e dell'intervenuta approvazione del progetto di fattibilità (giusta la citata DGC n. 36 del 29 marzo 2024), dell'inserimento della proposta nella programmazione triennale dell'ente giusta DCC n. 14 del 4 aprile 2024), dell'intervenuta verifica ex art. 42, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023 e della validazione ai sensi del successivo comma 4 della medesima disposizione.

La procedura era poi integralmente strutturata e regolata secondo il modello di cui all'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 e la disciplina del medesimo Codice dei contratti pubblici.

Non v'è dubbio, dunque, che si è in presenza nella specie di una *«procedur[a] di affidamento e di concessione disciplinat[a] dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo»* n. 36 del 2023, agli effetti dell'art. 120, comma 1, Cod. proc. amm., quale appunto *seconda fase* dell'affidamento in *project financing* rimessa a procedura aperta ex art. 71 d.lgs. n. 36 del 2023; ciò in un contesto in cui, come noto, solo la prima fase del *project*, di scelta del promotore, è affidata all'applicazione del rito ordinario (cfr. al riguardo, *inter multis*, Cons. Stato, V, 14 novembre 2025, n. 8928 e richiami *ivi*; Id., 21 maggio 2025, n. 4359).

In tale contesto, il fatto che il *project financing* ricomprendesse anche l'occupazione di un bene demaniale (cfr., su tutti, l'art. 10, comma 1, disciplinare) non incide in alcun modo sulla natura della procedura, né implica modifiche alla *lex specialis* che rimane ferma nell'indire e disciplinare una procedura di finanza di progetto (nella sua seconda fase, quale procedura aperta ex art. 71 d.lgs. n. 36 del 2023) ai sensi del Codice; la circostanza potrebbe in ipotesi rilevare, al più, ai fini della eventuale *legittimità* (i.e. "dover essere") della stessa procedura, ma non già della sua *natura* come risultante dai relativi atti indittivi, e dunque genetici ("essere").

Del resto, l'oggetto dell'affidamento aveva di suo un perimetro ben più ampio rispetto alla sola occupazione del bene demaniale, sviluppando la proposta di F2i, relativa, come già posto in risalto, alla "*Concessione demaniale marittima e gestione del Porto Turistico di Lavagna nonché la progettazione ed esecuzione dei lavori necessari alla riqualificazione rigenerazione/riqualificazione urbana della sovra piastra del Porto Turistico di Lavagna*" (art. 1 disciplinare; cfr. anche il successivo art. 10, che richiama i vari obblighi del concessionario, declinati nel Pef, fra cui anche "*l'esecuzione dei lavori funzionali alla trasformazione dell'area portuale di Lavagna in un parco urbano sul mare attraverso gli interventi approvati dal Comune di Lavagna con la Delibera di Giunta Comunale n. 36/2024 e di Consiglio Comunale n. 15/2024 [ivi] di seguito [...] elencati [...]*").

Quanto sopra osservato trova peraltro coerenza anche con il precedente contenzioso maturato sulla fattispecie, in cui era stata posta in discussione proprio la ammissibilità di tale modello (i.e., ricorso a *project financing*, contestato in quella sede per ritenuta carenza d'attribuzione del Comune ed elusione di precedente giudicato), a fronte della chiara e pacifica adozione dello stesso, e dunque nella consapevolezza che si fosse appunto in presenza di un *project financing* (Cons. Stato, V, 23 dicembre 2025, n. 10270, ove si affermava peraltro che gli eventuali vizi dello schema adottato si ponevano comunque al di fuori di "*qualsivoglia profilo di nullità degli atti impugnati*", cioè, in quella sede, la richiamata "*DGC n. 36 del 29 marzo 2024 [che aveva] dichiara[to] fattibile e di pubblico interesse ai sensi dell'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023*" il progetto presentato da F2i e la "*successiva DCC n. 15 del 4 aprile 2024 [con cui] il Comune [aveva] inseri[to] il progetto nella programmazione triennale delle opere pubbliche comunali*").

Per tali ragioni, senz'altro trova applicazione nella specie la previsione dell'art. 120 Cod. proc. amm., essendosi in presenza di una procedura di *project financing*, nella sua seconda fase, disciplinata come tale dal Codice dei contratti pubblici e rimessa all'applicazione del "rito-appalti".

Di qui il termine d'impugnazione pari a 30 giorni dalla pubblicazione del bando, chiaramente disatteso dai ricorrenti.

2.2.2. Né ricorrono i presupposti, in tale contesto, per l'applicazione dell'istituto della rimessione in termini per errore scusabile.

La condivisibile e consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato afferma infatti la natura *eccezionale* dell'istituto della rimessione in termini, che postula precisi presupposti a

fondamento dell'errore scusabile in termini d'incertezza su questioni di diritto o gravi impedimenti di fatto, in specie non sussistenti (cfr., per la natura eccezionale e la stretta interpretazione dell'istituto della rimessione in termini, *inter multis*, Cons. Stato, VI, 1 aprile 2026, n. 2647; VII, 11 novembre 2025, n. 8824; V, 5 novembre 2024, n. 8821; 29 dicembre 2023, n. 11312; 30 dicembre 2022, n. 11721; IV, 8 novembre 2022, n. 9797; 7 novembre 2022, n. 9731; V, 20 dicembre 2021, n. 8458; II, 4 ottobre 2021, n. 6623; VI, 23 agosto 2021, n. 5985; III, 20 ottobre 2020, n. 6344; V, 3 maggio 2019, n. 2864; III, 25 gennaio 2018, n. 529; V, 28 luglio 2015, n. 3710; IV, 23 giugno 2015, n. 3162; cfr. anche, per fattispecie d'irricevibilità, Cons. Stato, V, 23 dicembre 2020, n. 8268).

Da un lato, infatti, il chiaro tenore del bando e del disciplinare di gara, con univoco richiamo, fra l'altro, alla disciplina applicabile alla procedura, escludevano qualsivoglia incertezza sull'assoggettamento della stessa all'art. 120 Cod. proc. amm.; dall'altro, i tempi di costituzione e registrazione dell'associazione (peraltro irrilevanti per l'altro ricorrente, quale persona fisica in proprio) non possono consentire la rimessione in termini in relazione a procedure di gara, trattandosi di fatti direttamente dipendenti dalla volontà e comportamento dei soggetti interessati, e che altrimenti sempre potrebbero consentire di rimettere in discussione atti (divenuti) inoppugnabili invocando la costituzione postuma della persona giuridica.

Il che è sufficiente al rigetto dei motivi e, conseguentemente, all'improcedibilità di tutti i successivi (salvo il dodicesimo sulla condanna alle spese, su cui v. *infra*), vertenti sul merito della controversia (ivi inclusa la legittimità della procedura di *project financing* in termini di sua compatibilità col diritto euro-unitario) o sulle relative condizioni dell'azione, di per sé travolti dalla statuizione d'irricevibilità in rito del ricorso di primo grado, che preclude l'esame del merito della controversia, anche - per quanto di competenza nella presente sede - a fronte di successive "diffide" frattanto inviate dagli interessati all'amministrazione a fini di autotutela, e con contestuale assorbimento delle eccezioni preliminari sollevate dai resistenti.

Né rileva, in diverso senso, il prospettato vizio di nullità degli atti di gara, evocato nell'ambito del quinto motivo d'appello, rispetto al quale è assorbente rilevare come lo stesso si risolva a ben vedere nella contestata difformità fra il progetto approvato e la situazione effettiva riscontrabile nel porto, che necessiterebbe, "*quantomeno, di preventivo intervento di adeguamento non contemplato nel bando*" (appello, pag. 25), profilo che investe pur sempre gli atti di gara in termini di *legittimità*, con motivo di censura di per sé travolto dall'irricevibilità del ricorso, mentre sono privi di rilievo in diverso senso i riferimenti all'eventuale incameramento di "opere inamovibili", a fronte dell'approvazione del progetto posto a base di gara, i cui eventuali profili di difformità dall'assetto dei luoghi rifluirebbero appunto in altrettanti (eventuali) vizi di legittimità.

3. Col dodicesimo motivo di gravame gli appellanti si dolgono della loro intervenuta condanna alle spese di lite, da ritenere erronea in conseguenza dell'erroneità del suo presupposto, e cioè del rigetto del ricorso in primo grado.

3.1. Il motivo va respinto, in conseguenza del rigetto dei superiori, da cui deriva la (confermata) irricevibilità del ricorso e l'insussistenza dei presupposti per poter riformare la decisione di

condanna alle spese in primo grado a fronte della chiara (e correttamente ritenuta) soccombenza dei ricorrenti, in linea con il principio posto dall'art. 91, comma 1, Cod. proc. civ.

4. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello va respinto, con conseguente assorbimento delle residue eccezioni preliminari sollevate dai resistenti.

4.1. Le spese di lite sono poste a carico degli appellanti, secondo criterio di soccombenza, e liquidate nella misura di cui in dispositivo in favore di ciascun appellato costituito.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge;

Condanna gli appellanti alla rifusione delle spese di lite, che liquida nella misura complessiva di € 6.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascun appellato costituito.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere