

Pubblicato il 23/12/2025

N. 10270/2025REG.PROV.COLL.  
N. 03714/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 3714 del 2025, proposto da

Porto di Lavagna s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Greco e Giuseppe Greco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***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;

***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;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 00203/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Francesco Greco, David Astorre e, in delega dell'avv. Lorenzo Cuocolo, l'avv. Giovanni Corbyons;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con avviso pubblicato il 19 luglio 2023 il Comune di Lavagna (GE) rivolgeva invito nei confronti degli operatori economici interessati per la presentazione di proposte di *project financing* ex art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 per l'affidamento in concessione e gestione del porto turistico di Lavagna.

A seguito dell'istruttoria svolta, il Comune selezionava il progetto proposto dalla F2i S.G.R. s.p.a., progetto che con DGC n. 36 del 29 marzo 2024 dichiarava fattibile e di pubblico interesse ai sensi dell'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023.

Con successiva DCC n. 15 del 4 aprile 2024 il Comune inseriva il progetto nella programmazione triennale delle opere pubbliche comunali.

Con il ricorso di primo grado, la Porto di Lavagna s.p.a., gestore uscente nonché autore di altra concorrente proposta di *project financing* non selezionata dal Comune, impugnava le due suddette delibere comunali deducendo la nullità dei provvedimenti per difetto assoluto di attribuzione del Comune in relazione al *project financing*.

ex art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023, nonché per elusione del giudicato di cui alla sentenza n. 6370 del 2005 di questo Consiglio di Stato, che aveva accertato l'appartenenza alla Porto di Lavagna delle opere non amovibili presenti sull'area demaniale.

Con successivi motivi aggiunti la ricorrente impugnava, in via subordinata, i medesimi atti per erroneità della valutazione comunale circa la idoneità del progetto di F2i, ritenuto irrealizzabile dalla ricorrente.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Comune di Lavagna e di F2i, dichiarava inammissibile il ricorso e irricevibili i motivi aggiunti.

Sotto il primo profilo, riteneva il Tar che la mancata impugnazione della presupposta DGC n. 111 del 7 luglio 2023, con cui si era disposto di invitare gli operatori alla presentazione delle proposte di *project financing*, e del successivo avviso che aveva formalizzato gli inviti, valesse a precludere l'impugnativa degli atti consequenziali.

D'altra parte, la partecipazione alla procedura senza alcuna riserva aveva dato luogo a un'acquiescenza dell'interessata in ordine ai presupposti per l'indizione in sé della gara.

Sotto altro profilo, il giudice dichiarava irricevibili per tardività i motivi aggiunti, dal momento che i vizi fatti valere con gli stessi erano ben evincibili (e, dunque, sollevabili) già all'adozione della suddetta DGC n. 36 del 29 marzo 2023, che descriveva gli interventi proposti dalla controinteressata, e della DCC n. 15 del 2024, cui era allegata la relazione istruttoria per la valutazione di fattibilità delle proposte.

*Ad abundantiam* il giudice di primo grado rilevava comunque l'infondatezza nel merito del ricorso, considerato che lo strumento del *project financing* può ben essere utilizzato (anche) per l'affidamento di beni demaniali, se unitamente alla gestione e

prevista realizzazione dei lavori, e tenuto conto che il Comune è al contempo titolare del potere di affidamento della concessione portuale.

Né la sentenza n. 6370 del 2005 di questo Consiglio di Stato ostava alla procedura attivata dal Comune, considerato che la stessa non aveva vietato al Comune di esercitare la funzione gestionale sui beni non amovibili costruiti dal gestore sulla zona demaniale, salvo la necessità che il subentro nella detenzione delle aree iniziasse successivamente alla scadenza dell'originaria concessione.

Analoga valutazione il Tar esprimeva sui motivi aggiunti, considerato che l'art. 41 d.lgs. n. 36 del 2023 non impone che già il progetto di fattibilità contenga previsioni tutte *ab origine* conformi ai vincoli e piani esistenti, essendo sufficiente che la progettazione sia "volta ad assicurare" la detta conformità, ossia che contenga gli elementi per poter conseguirla; del resto, nella specie le censure sollevate non conducevano, sui vari profili oggetto di rilievo, a ravvisare i vizi denunciati dalla ricorrente.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la Porto di Lavagna deducendo:

- I) erroneità della statuizione di inammissibilità del ricorso di primo grado in conseguenza della violazione e/o falsa applicazione dell'art. 193, commi 1 e 2, d.lgs. n. 36 del 2023;
- II) erroneità della statuizione di irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti e - con motivazione *ad abundantiam* - della sua infondatezza;
- III) erroneità della statuizione di infondatezza del ricorso introduttivo resa con motivazione *ad abundantiam*.

4. Resistono al gravame il Comune di Lavagna e la F2i chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Col primo motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione degli atti presupposti.

Deduce al riguardo che gli atti a tal fine richiamati dal Tar non erano in realtà passibili d'impugnazione, né erano di per sé lesivi, trattandosi di atti propulsivi rivolti a soggetti privati, che non incidevano in maniera autoritativa e costitutiva sulla loro posizione giuridica, né arrecavano loro alcuna lesione.

Al contempo, alcun interesse a ricorrere la Porto di Lavagna aveva prima che la procedura fosse giunta ad un esito sfavorevole; e d'altra parte la stessa Porto di Lavagna aveva impugnato col ricorso "*ogni altro atto presupposto, connesso e conseguenziale*".

Parimenti erronea sarebbe la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso per ritenuta acquiescenza alla procedura della Porto di Lavagna, considerato che la prima fase della procedura di *project financing* non invera una gara, sicché alla stessa non sono applicabili le regole, anche di elaborazione giurisprudenziale, relative alle gare.

In tale contesto, anzi, proprio in ragione della partecipazione alla procedura nasce l'interesse dell'operatore a contestarne gli esiti, dal momento che da essi deriva un definitivo arresto procedimentale sfavorevole agli altri concorrenti, con lesione immediata del loro interesse a conseguire la concessione sulla base del proprio progetto.

1.1. Il motivo non è condivisibile.

1.1.1. Occorre premettere che, con il ricorso di primo grado, la Porto di Lavagna ha inteso censurare la DGC n. 36/2024 di approvazione della proposta di *project financing* della F2i e relativo progetto di fattibilità tecnico-economica, nonché la DCC di corrispondente inserimento nella programmazione triennale delle opere pubbliche del Comune deducendo l'inammissibilità nel caso di specie - a fronte di una dedotta carenza d'attribuzione del Comune al riguardo, nonché per elusione di precedente giudicato - dello strumento del *project financing* in sé.

In tale prospettiva, la ricorrente ha censurato l'utilizzabilità, in radice, di tale modello ai fini dell'affidamento in concessione e gestione del porto turistico di Lavagna.

Alla luce di ciò, le critiche mosse dall'appellante alla sentenza *in parte qua non* sono condivisibili.

1.1.1.1. Sotto un primo profilo, emerge chiaramente dalla precedente DGC n. 111 del 7 luglio 2023 e dal conseguente avviso come la determinazione comunale in ordine al ricorso allo strumento del *project financing* fosse intervenuta ben prima all'adozione degli atti qui impugnati, e segnatamente proprio con la detta DGC n. 111/2023 e relativo avviso.

Si legge infatti nella DGC n. 111/2023 come il Comune avesse espressamente deliberato di ordinare agli uffici la predisposizione di quanto necessario “*per consentire l'espletamento delle operazioni di riassegnazione, tra cui apposita comunicazione con cui invitare gli operatori interessati ad effettuare proposte di project financing ex art. 193 D.lgs. 36/2023*” aventi ad oggetto “*l'affidamento e la gestione del Porto Turistico di Lavagna*”.

Conseguentemente, il successivo avviso pubblicato sull'albo pretorio e indirizzato a tutti gli operatori interessati prevedeva che “*Gli operatori interessati potranno [avrebbero potuto] presentare*

*proposte di project financing ex art. 193 D.lgs. 36/2023” aventi ad oggetto appunto “l'affidamento in concessione e la gestione del Porto Turistico di Lavagna”.*

Dal che si ricava, chiaramente, come l'ente avesse già deliberato il ricorso allo strumento del *project financing* - che è ciò di cui la Porto di Lavagna si duole - mediante i suddetti atti, i quali tuttavia non sono stati tempestivamente impugnati dalla Porto di Lavagna.

Non assume rilievo, in senso contrario, il solo fatto che l'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 non contemplasse all'epoca l'indizione di una procedura di *project* su iniziativa dell'ente pubblico: ciò attiene infatti al merito delle censure, e segnatamente al vaglio di legittimità o validità dell'azione amministrativa, ma non vale a immutare od obliterare il chiaro contenuto provvidenziale degli atti, con cui univocamente l'amministrazione disponeva di voler procedere mediante *project financing* - a tal fine invitando gli operatori alla presentazione delle loro proposte - per *“l'affidamento in concessione e la gestione del Porto Turistico di Lavagna”* (cfr., in tal senso, l'avviso agli operatori).

Allo stesso modo, non è condivisibile l'assunto per cui i suddetti atti fossero privi del carattere di lesività per la Porto di Lavagna: al contrario, questa intendeva invocare (e, di fatto, invoca) l'inammissibilità in sé dello strumento (e, dunque, della procedura) del *project financing* ai fini dell'affidamento controverso, sicché erano lesivi per tale interesse gli atti che (per primi) avevano disposto il ricorso a tale modello di affidamento, pervenendo addirittura a un avviso per invitare gli operatori a formulare le corrispondenti proposte.

Né può assumere rilievo, in senso inverso, il solo fatto che il ricorso facesse riferimento all'impugnazione di *“ogni altro atto presupposto, connesso e conseguenziale”*, stante la genericità e il carattere

stilistico della locuzione, non associata peraltro a censure mirate avverso i suddetti atti presupposti.

1.1.1.2. A ciò si aggiunga, in ogni caso, che anche a prescindere dall'iniziativa comunale - mediante gli atti e con gli effetti suindicati - rispetto alla procedura, la Porto di Lavagna ha a sua volta aderito all'invito comunale, e comunque ha presentato propria proposta e progetto di fattibilità ai fini del *project financing*.

Dal che discende la preclusione, in capo alla stessa, a contestare la validità della procedura in sé, alla quale essa ha aderito senza obiezioni o riserve: è ben pertinente, al riguardo, il principio affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato secondo cui "*la partecipazione alla gara senza riserve deve essere considerata come piena acquiescenza per facta concludentia alla procedura stessa, con conseguente impossibilità di contestarne successivamente gli esiti, allorché sfavorevoli nel caso in cui, come nella specie, la condotta del partecipante sia totalmente incompatibile con la contestazione degli esiti della gara* (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 aprile 2022, n. 3214)" (Cons. Stato, V, 28 luglio 2023, n. 7398 e richiamo *ivi*).

Né il sol fatto che la prima fase del *project financing* non costituisca una vera e propria gara vale a inficiare la pertinenza del principio, che, risolvendosi nel precludere l'impugnazione avverso una procedura cui il ricorrente abbia liberamente e senza riserve inteso partecipare, facendovi acquiescenza, risulta di suo ben conferente anche in relazione a una procedura comparativa preliminare alla gara *stricto sensu*, e, di più, a fronte di una proposta e un progetto a tale (univoco) fine presentati dall'interessata.

Allo stesso modo, non è condivisibile l'assunto per cui, all'inverso, sarebbe proprio la partecipazione alla procedura a fondare l'interesse della Porto di Lavagna a contestarne gli esiti: non degli

esiti della procedura, infatti, in tale frangente si tratta, bensì del potere, in radice, di indire o tenere la procedura controversa, il quale non può evidentemente essere contestato da chi liberamente e senza riserve abbia inteso prendere parte a detta procedura, presentando appunto propria proposta o progetto.

2. Col secondo motivo di gravame l'appellante si duole della dichiarazione d'irricevibilità dei motivi aggiunti, deducendo che le criticità del progetto di fattibilità presentato da F2i erano in realtà emerse solo a seguito dell'esame dell'elenco degli elaborati e delle specifiche del servizio, non essendo evincibili né dalla DGC n. 36/2024, né dalla DCC n. 15/2024, che contengono una mera elencazione delle opere previste, senza fornire specificazioni idonee a consentire di muovere compiute contestazioni.

Anche nel merito, le valutazioni svolte dal Tar sarebbero erronee.

Da un lato, infatti, una lettura sistematica dell'art. 41 d.lgs. n. 36 del 2023 condurrebbe a ritenere che l'elaborato progettuale debba essere in realtà fin dall'inizio conforme ai requisiti di fattibilità.

D'altro canto, nella specie sarebbero assenti i detti requisiti di fattibilità, considerato che l'intervento concernente "autorimessa interrata Piazza Milano" ricadrebbe in una zona vietata a tali costruzioni e nella fascia di inondabilità classificata "zona bianca", nonché in una fascia minore di trenta metri dal limite di occupazione della più vicina rotaia, ove non è consentito edificare ai sensi dell'art. 49 d.P.R. n. 753 del 1980.

Allo stesso modo, il previsto "comparto polifunzionale CP1, CP2, CP3" ricadrebbe in fascia A del Piano di bacino, in cui non sono ammesse nuove costruzioni o incrementi delle volumetrie esistenti o cambi di destinazione d'uso comportanti aumenti del carico insediativo; mentre le "passeggiate e formazione volumi a

destinazione commerciale sulle dighe foranee e sottofiumo” non sarebbero autorizzabili in base alla normativa urbanistica.

Ancora, l’intervento inerente alla “ridefinizione degli specchi acquei e pontili” non sarebbe autorizzabile dall’Autorità marittima per ragioni di sicurezza della navigazione.

Di qui gli errori commessi dall’amministrazione nell’approvare il progetto proposto da F2i, affatto dai vizi sopra indicati e come tale irrealizzabile.

Da ciò conseguirebbe peraltro, a fronte dei suddetti errori progettuali, la non esaminabilità del correlato Pef, e così l’impossibilità di una valutazione complessiva della proposta.

2.1. Il motivo non è condivisibile, salve le precisazioni motivazionali che seguono.

2.1.1. Occorre premettere che l’istanza d’accesso agli atti promossa dalla Porto di Lavagna è stata evasa mediante nota del 3 maggio 2024 di messa a disposizione dell’interessata di tre documenti, e cioè la lettera di asseverazione del Pef, le specifiche del servizio e della gestione, l’elenco degli elaborati.

In tale contesto, le doglianze sostanziali complessivamente sollevate dalla ricorrente erano (e sono tuttora) tre, desumibili dallo stesso appello.

2.1.1.1. La prima di tali doglianze attiene al fatto che l’intervento concernente “autorimessa interrata piazza Milano” ricadesse, al contempo, in zona che non consentiva la realizzazione di siffatta costruzione, nella fascia di inondabilità classificata “zona bianca”, adiacente alla fascia “A” del piano di bacino ad alto rischio idraulico, e in una fascia minore di trenta metri dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia, in cui non è consentito edificare. La doglianza attiene dunque alla collocazione dell’autorimessa.

Quest'ultima era tuttavia chiaramente desumibile dal contenuto della DGC n. 36/2024, ove si dava evidenza, fra i contenuti del progetto, della *"riqualificazione di Piazza Milano mediante la realizzazione di una autorimessa interrata pubblica al posto del parcheggio a raso esistente e conseguente realizzazione di un'area verde al servizio della collettività"*.

Proprio su tale collocazione dell'autorimessa in Piazza Milano, d'altra parte, la perizia tecnica della Porto di Lavagna dettagliava le proprie osservazioni critiche, deducendo che *"Piazza Milano nella cartografia afferente la fascia di inondabilità è classificata 'zona bianca'"*, e sempre sull'area in sé di collocazione dell'autorimessa - ben desumibile, come osservato, già dalla detta DGC - dava conto che *"La normativa di riferimento prevede una fascia di inedificabilità assoluta in una fascia di 30 metri dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia"*, e della preclusione ad autorimesse interrate pubbliche, a tenore del P.R.G., *"né nella zona 'VA' (verde attrezzato), né nella zona 'P+VA' (parcheggi + verde attrezzato)"*.

Di qui la formulazione di un contenuto censorio esclusivamente incentrato sulla collocazione dell'autorimessa interessata nel luogo previsto (i.e., Piazza Milano), ben desumibile sin dall'origine dal contenuto della DGC n. 36/2024.

A ciò si aggiunga poi che la sentenza ha espressamente esaminato e respinto nel merito la censura affermando che l'autorimessa *"risulta situata in area in ambito infrastrutturale speciale disciplinata dall'art. 27 delle N.T.A. del P.R.G. ove tali opere sono ammesse"* (sentenza, par. 12) e su tale capo l'appellante non ha formulato specifiche e circostanziate censure tali da superare la statuizione.

2.1.1.2. Allo stesso modo, in relazione alla seconda censura, la stessa concerne anzitutto il fatto che *"in ordine al 'COMPARTO POLIFUNZIONALE CP1, CP2, CP3', gli interventi ivi previsti ricadono*

*nel settore di ponente e in fascia A del Piano di Bacino, in cui non sono consentite nuove costruzioni od incrementi delle volumetrie esistenti, o cambi di destinazione d'uso comportanti aumenti del carico insediativo*" (appello, pag. 9).

Il che nuovamente si risolve in una contestazione circa la collocazione degli interventi previsti, motivata in ragione del fatto che l'area interessata sarebbe preclusa a nuove costruzioni, incrementi di volumetrie o cambi di destinazione tali da modificare il carico insediativo.

Anche in questo caso, tuttavia, gli elementi a fondamento della critica erano ben desumibili dagli atti comunali, segnatamente dalla relazione del gruppo istruttorio sulla valutazione della fattibilità delle proposte di *project financing*, costituente "part[e] integrant[e] e sostanzial[e]" della DCC n. 15/2024, ove si legge chiaramente che "*L'edificio SILOS è composto da 3 unità rispettivamente individuate con CP1, CP2 e CP3. Si prevede la demolizione del fabbricato CP1 per lasciare spazio alla realizzazione di un parcheggio multipiano e di un porto a secco [...]. La proposta si completa con la riqualificazione edilizia e impiantistica dei comparti CP2 e CP3 che ospiterà al piano terra lato mare nuovi spazi commerciali*", peraltro con nota in calce ove si legge: "*Parere di compatibilità urbanistica per la realizzazione dei nuovi locali commerciali*".

Lo stesso è a dirsi per il secondo profilo di critica, concernente il fatto che "*in merito alle 'PASSEGGIATE E FORMAZIONE VOLUMI A DESTINAZIONE COMMERCIALE SULLE DIGHE FORANEE E SOTTOFLUTTO', la normativa urbanistica non prevede l'autorizzabilità di tali volumetrie*", e cioè nuovamente in relazione alla collocazione di tali interventi in aree inidonee in base alla disciplina urbanistica.

Ancora una volta, tuttavia, al di là del riferimento nella DGC n. 36/2024 alla "*creazione di spazi e percorsi ciclopedonali che*

collegheranno Piazza Milano all'area portuale", la relazione del gruppo istruttorio, costituente parte integrante e sostanziale della DCC n. 15/2024, dava chiaramente conto, sui "Percorsi pedonali e ciclabili", che "La soluzione proposta si articola attraverso un percorso ciclopedonale che si estende per tutte le aree della marina, da piazza Milano fino all'estremo della diga di sopraflutto, passando per la Piastra. Grazie a questo progetto, la ciclovia dell'Ardesia avrà una connessione diretta con il porto, incluso il nuovo percorso ciclabile sulla diga foranea per una lunghezza pari a 1,3Km. La nuova passeggiata sulla diga foranea ospiterà lato mare la pista ciclabile di larghezza minima 2,5 m in sede propria, mentre nella porzione che affaccia sul porto è prevista la passeggiata pedonale. Si prevede la realizzazione di nuovi spazi commerciali al di sotto della nuova passeggiata lungo il molo di sottoflutto che della diga foranea"; anche in questo caso la relazione contiene nelle note rimando a "Parere preliminare di compatibilità delle nuove opere con i vincoli di difesa dagli eventi meteomarini" e "Parere preliminare di compatibilità urbanistica per la realizzazione dei nuovi locali commerciali lungo il molo sottoflutto e la diga foranea".

Rispetto a entrambi i profili di censura emerge dunque come gli atti comunali recassero già gli elementi valorizzati dalla ricorrente per muovere le doglianze sollevate.

Anche in questo caso, poi, la sentenza di primo grado ha espressamente superato nel merito le doglianze della ricorrente, affermando che "*in ordine al Comparto polifunzionale CP1, CP2, CP3 e alle Passeggiate e formazione volumi a destinazione commerciale sulle dighe foranee e sottoflutto, il progetto della controinteressata ha previsto una riprofilatura dei volumi che, mediante demolizioni e nuove costruzioni comporteranno comunque un saldo volumetrico complessivo negativo*" (sentenza, sub par. 12, cit.): anche rispetto a

tali affermazioni l'appellante non muove critiche mirate e circostanziate, né fornisce deduzioni sostanziali capaci di un loro superamento.

2.1.1.3. In ordine alla terza dogianza, incentrata sul fatto che, quanto alla “*RIDEFINIZIONE DEGLI SPECCHI ACQUEI E PONTILI*”, *l'intervento previsto non [sarebbe] autorizzabile dall'Autorità marittima per ragioni di sicurezza della navigazione*” (appello, pag. 9), anche in questo caso, da un lato, la DGC n. 36/2024 dava conto, tra l'altro, del fatto che il progetto prevedesse “*la demolizione di una parte dei pontili esistenti per creare un bacino ampio in grado di ospitare imbarcazioni sino a 60 m*”, dall'altro la relazione istruttoria illustrava i contenuti del progetto descrivendolo come segue: “*All'interno del bacino portuale si propone la demolizione dei pontili presenti (da A a D) per creare un bacino ampio in grado di accogliere imbarcazioni di dimensioni fino a 60m. Inoltre, nella darsena, lungo il molo di sottoflutto, è prevista la realizzazione di un pontile flottante utile al varo di piccole imbarcazioni a vela [...]*”, fornendo di seguito altri dettagli e indicazioni, tutte relative agli “*Interventi all'interno dello specchio acqueo*”.

Di qui la sussistenza di elementi che sin dall'inizio davano conto della conformazione del progetto *in parte qua*, in un contesto in cui, oltretutto, lo stesso perito di parte rappresentava che su tale punto (i.e., punto 3 della relazione, inerente appunto la “*Ridefinizione degli specchi acquei e pontili*”) “*i rilievi esposti [attenevano] a una critica di opportunità strutturale e funzionale*”, non essendo stato possibile “*esaminare le eventuali incompatibilità regolamentari e tecniche poiché il Comune di Lavagna non ha [aveva] consentito l'accesso ai documenti necessari per la disamina*”.

Il che vale a confermare che alcun effetto ha avuto l'accesso sulla prospettazione della critica mossa, i cui (peraltro non dettagliati: v.

*infra)* contenuti attenevano a profili già desumibili dagli atti comunali.

A ciò si aggiunga peraltro, in ogni caso e in via assorbente, come nel merito la sentenza abbia (correttamente) dato conto che la censura era indimostrata - oltreché relativa a fasi progettuali successive - e l'appellante non abbia mosso alcuna circostanziata critica a tale statuizione, né abbia sul piano sostanziale fornito più dettagliate spiegazioni sul fondamento della propria dogliananza, rimasta generica e apodittica.

Il che è sufficiente al rigetto del motivo di censura, anche senza considerare, nel merito, l'intervenuto rapporto di controllo sulla progettazione (in sé non censurato dall'appellante), ai sensi dell'art. 42 d.lgs. n. 36 del 2023 che ha concluso per la conformità del progetto.

3. Col terzo motivo di gravame l'appellante censura la ritenuta infondatezza nel merito del ricorso, e deduce al riguardo che l'intervenuta approvazione da parte del Comune del progetto di fattibilità concernente la realizzazione di lavori sul demanio marittimo si porrebbe in contrasto con gli artt. 49 e 54 Cod. nav., che attribuiscono all'Autorità statale, non già comunale, il potere sui relativi beni.

Ciò anche a fronte della volontà comunale di riaffidare le opere non amovibili frattanto realizzate dal gestore, le quali restano acquisite allo Stato che è perciò titolare del relativo potere.

D'altra parte, l'art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023 non attribuisce alle amministrazioni comunali il potere di assentire concessioni demaniali marittime, tantomeno sui porti turistici, per cui trovano applicazione il Cod. nav. e il d.P.R. n. 509 del 1997.

Del resto è l'intero d.lgs. n. 36 del 2023 a non trovare applicazione in relazione alle concessioni di beni, a fronte del perimetro applicativo

della stessa direttiva n. 2014/23/UE.

Allo stesso modo, sono esclusi dalla sfera di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2023 anche i provvedimenti che, pur definiti concessionari, si risolvono in sostanza in un'autorizzazione all'esercizio di un'attività economica, da svolgere anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici.

Di qui l'assenza di attribuzioni in capo al Comune (e, dunque, la sua incompetenza assoluta) in relazione alle deliberazioni adottate, non consentendo il d.lgs. n. 36 del 2023 l'utilizzo, per i porti turistici, dello strumento della concessione di lavori e servizi.

Non rileverebbe, in senso contrario, il disposto dell'art. 10 l.r. n. 13 del 1999, che non concerne le concessioni di lavori e servizi (bensì di beni), e che non ha rilevanza a fronte della diversa disposizione (i.e., art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023) evocata dall'amministrazione a fondamento della propria azione; inoltre i porti turistici non rientrerebbero nel demanio marittimo in ambito portuale, costituendo semplicemente strutture dedicate alla nautica da diporto ex art. 2, lett. a), d.P.R. n. 509 del 1997.

Allo stesso modo, sarebbe erronea la ritenuta infondatezza delle doglianze inerenti alla nullità dei provvedimenti per contrarietà al giudicato di cui a Cons. Stato n. 6370 del 2005: al di là del dispositivo processuale, detta sentenza conterrebbe infatti un accertamento sostanziale vincolante *inter partes*, concernente la proprietà della Porto di Lavagna sulle opere realizzate su area demaniale, con conseguente nullità per violazione di giudicato dei provvedimenti che vogliono nondimeno disporre l'affidamento.

3.1. Il motivo è improcedibile per carenza d'interesse, stante il rigetto del primo motivo, con conferma dell'inammissibilità della censura.

Per completezza si rileva comunque come lo stesso non sia comunque condivisibile, atteso che - a prescindere dagli altri rilievi ed eccezioni sollevate dai resistenti - l'art. 10, comma 1, lett. b), l.r. n. 13 del 1999, nella formulazione *ratione temporis* applicabile alla fattispecie, prevede la competenza dei comuni sulle funzioni relative, tra l'altro, «*al rilascio e rinnovo di concessioni di beni del demanio marittimo in ambito portuale*», con formula ampia che ricomprende anche la concessione in rilievo, come confermato peraltro dal fatto che il subentro della Porto di Lavagna nella stessa è avvenuto giusta provvedimento comunale del 7 agosto 2003, a seguito peraltro di pronuncia della Corte costituzionale che, in un giudizio per conflitto di attribuzioni, aveva escluso la competenza statale proprio in ordine alla concessione del porto qui controverso (cfr. Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 511; lo stesso art. 2, comma 2, d.P.R. n. 509 del 1997 richiamato dall'appellante dà peraltro evidenza del fatto che, anche rispetto alle strutture per la nautica da diporto, venga in rilievo una «*concessione demaniale marittima*»).

Dal che discende la competenza comunale in ordine alla concessione demaniale, oltreché alla gestione e correlati interventi, con prestazione di lavori e servizi (essendo i proponenti tenuti a «*presentare un progetto di fattibilità tecnico economica per la rigenerazione/riqualificazione urbana della sovrapista del Porto Turistico di Lavagna*: cfr. avviso) di per sé non incompatibili con lo schema del *project financing*, con annessa concessione demaniale delle aree, e comunque senza che possa ravvisarsi qualsivoglia profilo di nullità degli atti impugnati, come dedotta dall'appellante.

Di qui l'assenza dei profili di nullità per carenza d'attribuzione denunciati dalla Porto di Lavagna, rispetto alla quale neppure rileva il mancato richiamo negli atti comunali alla suddetta disposizione regionale, la cui attitudine a fondare il potere esercitato prescinde

dall'esplicito richiamo nell'ambito dell'atto adottato dall'amministrazione.

Allo stesso modo, non assumono qui rilievo le censure incentrate sulle regole e principi in materia di autorizzazioni ad attività commerciali, atteso che nella specie viene in rilievo la ben diversa fattispecie della concessione demaniale correlata alla gestione dell'opera, inclusi gli interventi da eseguirvi.

Parimenti non ravvisabile è il denunciato vizio di nullità per elusione del giudicato, atteso che la richiamata sentenza n. 6370 del 2005 di questo Consiglio di Stato si è limitata a confermare la dichiarazione d'inammissibilità, per difetto di legittimazione, del ricorso proposto dalla precedente titolare avverso il subingresso nella concessione della Porto di Lavagna, a tale specifico fine dando peraltro conto dell'intervenuto trasferimento alla stessa Porto di Lavagna delle opere realizzate su terreno demaniale, senza perciò porre, neppure implicitamente, una statuizione impeditiva al rilascio di future concessioni sulla medesima area da parte dell'amministrazione.

4. In conclusione, per le suseposte ragioni, l'appello va respinto.

4.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni alla stessa sottese giustificano l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del presente grado di giudizio fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alberto Urso**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**