



Avv. Michele Melfa – Patrocinante in Cassazione
Avv. Francescochristian Schembri

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DELLA SICILIA – PALERMO**

RICORSO

DELLA

GUELI SOCIETÀ SEMPLICE – SOCIETÀ AGRICOLA, (C.F. e P.IVA 03131990842) con sede in Grotte (AG) nella c.da Altavilla snc in persona dell'amministratore e legale rappresentante *pro-tempore* sig. **GUELI Calogero**, nato ad Agrigento (AG) il 05.09.1983 (C.F. GLUCGR83P05A089O) e residente a Grotte (AG) in via E. Di Montenegro n. 31 – conferitaria del ramo d'azienda della impresa individuale Gueli Calogero (P.IVA 02290960844) con sede in Grotte (AG) nella via E. Montenegro n. 31 –, elettivamente domiciliata in Agrigento (AG) nella via U. La Malfa n. 40 presso lo studio dell'avv. **Michele Melfa** (C.F. MLFMHL77A22A089O – domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia: *michelemelfa@avvocatiagrigento.it*) dal quale è rappresentata e difesa – unitamente e disgiuntamente – all'avv. **Francescochristian Schembri** (C.F. SCHFNC80S01A089P; fax: 0922.604229 – domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia: *f.schembri@avvocatiagrigento.it*), giusta procura rilasciata su separato foglio materialmente congiunto in calce al presente atto (cfr. doc. *all. n. 1*)

-ricorrente-

CONTRO

REGIONE SICILIANA ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA (C.F. 80012000826), in persona dell'Assessore *pro-tempore*, elettivamente domiciliato per la carica *ope legis* presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Palermo (C.F. 80027950825), ivi sito nella via Mariano Stabile n. 182 (PEC: *ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it*);

REGIONE SICILIANA - ISPETTORATO PROVINCIALE DELL'AGRICOLTURA DI AGRIGENTO – Servizio 7 (C.F. 80012000826), in persona del Dirigente del Servizio *pro-tempore*, elettivamente domiciliato per la carica *ope legis* presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Palermo (C.F. 80027950825), ivi sito nella via Mariano Stabile n. 182 (PEC: *ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it*);

E NEI CONFRONTI DELLA

SAN SILVESTRO SOCIETÀ SEMPLICE (P.IVA 02341380844) con sede in Canicattì (AG) nella via Regina Margherita n. 47 (domicilio digitale come da PEC da Registro INI-PEC: *sansilvestro.ss@pec.it*), posizionata nella graduatoria finale al n. 2132;

SOCIETÀ SEMPLICE AGRICOLA GALLO (P.IVA 02594410843) con sede in Naro (AG) nella via Dante n. 234 (domicilio digitale come da PEC da Registro INI-PEC: *wagallo@pec.coldiretti.it*), posizionata nella graduatoria finale al n. 2135;

-controinteressati-

PER L'ANNULLAMENTO

PREVIA SOSPENSIVA DELL'EFFICACIA

- 1) del provvedimento di archiviazione prot. n. 20928 del 20.08.2025 dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Servizio 7 - Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Agrigento inerente la domanda di aiuto a valere sull'Avviso Pubblico “*Interventi in conto capitale per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale 4 luglio 2024, n. 23*”, notificata alla ricorrente a mezzo pec in pari data (cfr. doc. *all. n. 2*);
- 2) della circolare interna prot. n. 126918 del 23.06.2024 (*rectius* 23.06.2025) a firma del Dirigente Generale del Dipartimento Agricoltura dell'Assessorato Regionale Agricoltura, Sviluppo Rurale e Pesca Mediterranea (cfr. doc. *all. n. 3*) – notificata con nota prot. n. 22481 in data 09.09.2025 a seguito di istanza di accesso agli atti del 02.09.2025 (cfr. doc. *all. n. 4*) – avente ad oggetto “*Interventi in conto capitale per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale 4 luglio 2024, n. 23. Chiarimenti ed integrazioni procedimento istruttorio*”, con la quale ha disciplinato la fattispecie del cambio beneficiario ritenendola ammissibile solo se “*richiesto nella fase procedurale compresa tra l'emissione del decreto di impegno delle somme e l'emissione del decreto di concessione del sostegno [...]*”;
- 3) ove occorra e per quanto di ragione, del D.D.G. n. 6186 del 20.08.2024 del Dirigente Generale-Commissario Delegato Emergenza Idrica in Agricoltura e Zootecnia (cfr. doc. *all. n. 5*), con il quale è stato approvato l'“Allegato A” - Avviso pubblico “*Interventi in conto capitale per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale 4 luglio 2024, n. 23*” (cfr. doc. *all. n. 6*);
- 4) ove occorra e per quanto di ragione, del D.D.G. n. 10111 del 19.12.2024 (cfr. doc. *all. n. 7*) con annesso Allegato 1 (cfr. doc. *all. n. 8*) con il quale è stato approvato l'elenco

definitivo delle istanze ammissibili al finanziamento presentate dagli agricoltori, ordinato in funzione dei minori tempi di realizzazione;

5) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo degli interessi della ricorrente, con riserva di motivi aggiunti.

*

Sommario

IN FATTO.....	3
IN DIRITTO.....	5
1) ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO PER VIOLAZIONE DI LEGGE, ECCESSO DI POTERE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE IN RELAZIONE ALL'ART. 13 DELLA L.R. 7/2019 E ALL'ART. 10-BIS DELLA L. 241/1990.....	5
2) ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ – ECCESSO DI POTERE E VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST.	9
3) DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ, ILLOGICITÀ E VIOLAZIONE DELLE REGOLE PROCEDIMENTALI.	11
ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE	14
ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI.....	16
PIACCIA AL T.A.R.....	16

IN FATTO

1. A seguito della pubblicazione del D.D.G. n. 6186 del 20.08.2024 del Dirigente Generale-Commissario Delegato Emergenza Idrica in Agricoltura e Zootecnia della Regione Siciliana (cfr. doc. **all. n. 5**), con il quale è stato approvato l'“Allegato A” - Avviso pubblico “*Interventi in conto capitale per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale 4 luglio 2024, n. 23*” (cfr. doc. **all. n. 6**), il sig. Gueli Calogero, nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, – avendone i requisiti – presentava apposita domanda di partecipazione (cfr. doc. **all. n. 9**) al fine di ottenere i benefici di cui ai provvedimenti agevolativi;

2. Con D.D.G. n. 9065 del 28.11.2024 (cfr. doc. **all. n. 10**), Allegato n. 1 (cfr. doc. **all. n. 11**), la domanda di aiuto presentata dalla ditta individuale “Gueli Calogero” a valere sul suddetto Avviso è stata inserita nell'elenco provvisorio degli ammessi all'intervento;

3. Con successivo D.D.G. n. 10111 del 19.12.2024 (cfr. doc. **all. n. 12**), Allegato 1 (cfr. doc. **all. n. 13**), la sopracitata domanda di aiuto veniva ammessa agli elenchi definitivi delle domande ammissibili con collocazione in graduatoria alla posizione n. 2115;

4. Con ulteriore D.D.G. n. 1573 del 13.02.2025 (cfr. doc. **all. n. 14**), Allegato 1b (cfr. doc. **all. n. 15**), la citata domanda di aiuto – accertata la copertura finanziaria per il finanziamento di tutte le domande ammesse definitivamente, così come dettagliatamente riportato nello stesso atto – veniva assegnata all'Ispettorato Provinciale all'Agricoltura di Agrigento – odierna

resistente – con la disposizione espressa di procedere all’emissione dei singoli decreti di impegno e di concessione;

5. Or, in data 19.02.2025 la ditta individuale “Gueli Calogero” è stata conferita nella sua interezza – in continuazione di attività – in una società semplice agricola (cfr. doc. **all. n. 16**), odierna ricorrente. Appare fin da subito utile rilevare che la consistenza aziendale non ha subito alcuna modifica e lo stesso titolare, sig. Gueli Calogero, riveste le qualifiche di socio ed amministratore;

6. Per quel che qui riguarda, si evidenzia che nell’atto notarile di costituzione della società per conferimento, rogato dal Notaio dott. Gerlando Montante, è stato specificamente inserito tra i conferimenti il contributo in conto capitale oggetto della presente controversia (cfr. cit. doc. **all. n. 16, pag. 28**);

7. Ciò posto, in data 07.04.2025 la ditta individuale “Gueli Calogero” comunicava a mezzo pec (cfr. doc. **all. n. 17**) agli odierni resistenti l’avvenuto conferimento dell’azienda agricola nella società ed il subentro della stessa nella domanda di concessione del contributo oggetto del presente giudizio;

8. In data 15.04.2025 – così come disposto dal citato D.D.G. n. 1573 del 13.02.2025 – la nuova ditta conferitaria “Gueli Società Semplice Agricola” notificava la perizia asseverata, con la quale comunicava, fra l’altro, il cambio del soggetto beneficiario (cfr. doc. **all. n. 18**);

9. Preso atto di quanto sopra, l’Ispettorato Provinciale dell’Agricoltura di Agrigento, in data 10.06.2025 (cfr. doc. **all. n. 19**) comunicava a mezzo pec alla odierna ricorrente l’avvio del procedimento istruttorio con richiesta di documentazione integrativa, nulla contestando circa eventuali problematiche inerenti l’avvenuto subentro della nuova società agricola. L’odierna ricorrente provvedeva così alla richiesta integrazione documentale in data 11.06.2025 (cfr. doc. **all. n. 20**);

10. Solo in data 06.08.2025 con nota prot. n. 20232, l’Ispettorato Provinciale dell’Agricoltura di Agrigento – per tramite della Condotta Agraria di Bivona – comunicava a mezzo pec (cfr. doc. **all. n. 21**) l’avvio del procedimento di archiviazione della domanda di aiuto, così motivando: *“In applicazione della disposizione del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell’Agricoltura prot. n. 126918 del 23.06.2025 **il cambio del beneficiario è ammesso a finanziamento solo se è effettuato nella fase procedurale compresa tra l’emissione del decreto di impegno somme e l’emissione del decreto di concessione**”*;

11. Preso atto di quanto sopra, l’odierna ricorrente in data 16.08.2025 notifica a mezzo pec (cfr. doc. **all. n. 22**) alla sopradetta Condotta Agraria di Bivona una dettagliata memoria ai sensi dell’art. 13 della l.r. 7/2019, rilevando – in particolare – che la citata circolare interna prot. n. 126918 del 23.06.2025 *“non può apportare in alcun caso una modifica sostanziale a una norma contenuta in un bando pubblico, quale la disciplina del cambio del beneficiario, la quale necessiterebbe di un*

atto amministrativo dello stesso rango. Peraltro, una nota interna, diramata esclusivamente ai propri uffici, come tale non pubblicata, non è conoscibile dai partecipanti alla procedura e, pertanto, non può produrre effetti su una procedura ad evidenza pubblica". Più nel dettaglio, la "Gueli Società Agricola" con la propria memoria deduceva: a) la illegittimità della circolare interna come fonte modificativa del bando; b) il divieto di modifica delle regole procedurali post-pubblicazione dell'avviso pubblico; c) l'assenza di fondamento normativo per la limitazione temporale "tra l'emissione del decreto di impegno somme e l'emissione del decreto di concessione"; d) il rispetto sostanziale del criterio temporale, tenuto conto che – a tutto voler concedere – il D.D.G. n. 1573 del 13.02.2025 con il quale è stata accertata definitivamente la copertura finanziaria è antecedente al cambio beneficiario (19.02.2025), rientrando quindi nel periodo temporale indicato dalla stessa circolare postuma;

12. Nonostante ciò, a conclusione dell'istruttoria, in data 20.08.2025 con il provvedimento qui impugnato prot. n. 20928 (cfr. cit. doc. **all. n. 2**) dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Servizio 7 - Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Agrigento, veniva notificata l'archiviazione della domanda, con conseguente esclusione della ricorrente dai benefici di che trattasi;

13. Successivamente, in data 19.09.2025 la "Gueli Società Agricola" presentava rituale ricorso gerarchico (cfr. doc. **all. n. 23**) all'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento Regionale dell'Agricoltura, affidando le proprie ragioni ai seguenti motivi: I. Violazione del principio di irretroattività e del legittimo affidamento; II. Illegittimità dell'archiviazione per cambio di beneficiario nella fase post-graduatoria; III. Violazione del principio di equità; IV. Vizio procedurale – inversione tra atto presupposto e atto consequenziale – principio del legittimo affidamento;

14. La P.A. odierna resistente nulla deduceva, rendendo così necessaria la proposizione del presente giudizio.

*

Tutto ciò premesso, gli impugnati atti risultano essere illegittimi ed andranno annullati per i seguenti motivi

IN DIRITTO

1) ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO PER VIOLAZIONE DI LEGGE, ECCESSO DI POTERE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE IN RELAZIONE ALL'ART. 13 DELLA L.R. 7/2019 E ALL'ART. 10-BIS DELLA L. 241/1990.

In via preliminare si contesta la troncante illegittimità del provvedimento di diniego prot. n. 20928 del 20.08.2025 dell'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Agrigento – Servizio 7 poiché la P.A. si è limitata ad una mera riproposizione della laconica motivazione alla base dell'avvio del procedimento di archiviazione – proposto con nota prot. n. 20232 della Condotta Agraria di Bivona – senza tener conto e prendere posizione sulle deduzioni della

ricorrente offerte con la memoria endoprocedimentale presentata ai sensi dell'art. 13 della l.r. 7/2019 e notificata in data 16.08.2025 (cfr. cit. doc. **all. n. 22**).

Più nel dettaglio, con il citato avvio del provvedimento di diniego prot. n. 20928 del 20.08.2025, la P.A. deduceva che *“In applicazione della disposizione del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell’Agricoltura prot. n. 126918 del 23.06.2025 il cambio del beneficiario è ammesso a finanziamento solo se è effettuato nella fase procedurale compresa tra l’emissione del decreto di impegno somme e l’emissione del decreto di concessione”*.

In altri termini, secondo la prospettazione della odierna resistente, la “Gueli Società Agricola” non avrebbe potuto ottenere i benefici di cui alla misura agevolativa, poiché il cambio del beneficiario del finanziamento sarebbe stato ammesso solo nello spazio temporale intercorrente fra l’emissione del decreto di impegno somme e l’emissione del decreto di concessione.

A fronte di tale determinazione, con memoria *ex* art. 13 della l.r. 7/2019, l’odierna ricorrente eccepiva puntualmente l’erroneità affidando le proprie ragioni con l’articolazione di ben quattro distinti profili di illegittimità dell’atto. Più nel dettaglio, la ricorrente deduceva in sintesi quanto segue:

1. Illegittimità della circolare interna come fonte modificativa del bando.

La ricorrente ha contestato la circostanza che una circolare interna del Dirigente Generale (prot. n. 126918 del 23.06.2025 – cfr. cit. doc. **all. n. 3**) possa modificare sostanzialmente le norme contenute in un bando pubblico già approvato; ciò infatti richiederebbe un atto amministrativo dello stesso rango. Inoltre, essendo una nota interna non notificata e/o resa pubblica, risulterebbe inaccessibile ai partecipanti all’Avviso *de quo* e pertanto non poteva – e non può – produrre effetti su una procedura ad evidenza pubblica;

2. Divieto di modifica delle regole procedurali post-pubblicazione.

Sotto diverso profilo, si è contestata la validità della circolare adottata in data **23.06.2025** che ha modificato le norme della *lex specialis* (pubblicata in data **29.08.2024**). Con ciò si è voluto palesare che le modifiche introdotte dalla citata circolare sono state rese – in assenza di qualsivoglia forma di pubblicità – solo successivamente all’approvazione del bando e, per di più, dopo l’approvazione delle graduatorie definitive. Invero, l’unica via percorribile sarebbe stato l’annullamento in autotutela di tutti gli atti e la pubblicazione di un nuovo avviso; procedura che evidentemente non è stata seguita;

3. Assenza di fondamento normativo per la limitazione temporale.

La memoria contesta altresì che la scelta del periodo temporale *“tra l’emissione del decreto di impegno somme e l’emissione del decreto di concessione”* come unico momento consentito per il cambio beneficiario non trova alcun riscontro nel testo dell’Avviso Pubblico né viene fornito alcun riferimento normativo nel preavviso di archiviazione;

4. Rispetto sostanziale del criterio temporale indicato.

Infine, si è dimostrato che, anche volendo accettare il criterio della certezza della copertura finanziaria come momento iniziale per consentire il cambio beneficiario, tale condizione risulta soddisfatta. Il D.D.G. n. 1573 del 13.02.2025 ha infatti accertato definitivamente la copertura finanziaria e il cambio di beneficiario è avvenuto successivamente a tale data (**19.02.2025**), rientrando quindi nel periodo temporale indicato dalla stessa circolare postuma.

*

Per quanto sopra, ne consegue che la motivazione del preavviso di archiviazione sia palesemente priva di fondamento e in violazione di legge, poiché – a tutto voler concedere – il cambio di beneficiario è avvenuto esattamente nel periodo temporale indicato dalla circolare citata dall'Amministrazione.

Nonostante tali eccezioni, la P.A. si è limitata nel provvedimento di archiviazione prot. n. 20928 del 20.08.2025 a riproporre le proprie (errate) argomentazioni, omettendo di prendere espressa posizione e confutare le deduzioni articolate nella memoria endoprocedimentale.

Ed infatti, giova rammentare – come statuito da pacifica giurisprudenza amministrativa – che la *“previsione di cui all'art. 10-bis della l. n. 241/1990 ha lo scopo di promuovere un'effettiva partecipazione dell'istante all'esercizio del potere amministrativo, sollecitando un contraddittorio procedimentale in funzione collaborativa e difensiva, le cui positive ricadute si apprezzano – oltre che per l'anticipata acquisizione in sede procedimentale di contestazioni (di natura difensiva) suscettibili di evidenziare eventuali profili di illegittimità delle ragioni ostative preannunciate dall'Amministrazione – anche sul piano della tendenziale completezza dell'istruttoria che, in tal modo, viene ad offrire all'Autorità decidente l'intero spettro degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa”* (cfr. **Consiglio di Stato, sez. III, 28.03.2023, n. 3140**).

Infatti, l'art. 10-bis della L. 241/1990, prevede che *“qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”* **rileva principalmente sul piano della motivazione del provvedimento amministrativo, strumento volto a consentire al cittadino la ricostruzione del percorso logico e giuridico mediante il quale l'amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento**, in funzione di controllo del corretto esercizio del potere conferitole dalla legge.

La giurisprudenza amministrativa ha – fras l'altro – costantemente chiarito che l'art. 10-bis della L. 241/1990 impone all'Amministrazione, nei procedimenti ad istanza di parte, non soltanto la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ma anche e soprattutto la considerazione delle osservazioni presentate dal privato nel termine assegnato.

Come ha precisato il **TAR Veneto nella sentenza n. 968 del 2024**, *“Del resto, l'omessa applicazione – nella sostanza – delle previsioni dell'art. 10 bis della l. 241/90, concretizzatasi nella mancata*

confutazione delle osservazioni infraprocedimentali del privato, si risolve anche, a ben vedere, in una violazione del più generale obbligo di motivazione del provvedimento, conclusivo del procedimento amministrativo, ex art. 3 della l. 241/90, giacché la mancata esternazione delle ragioni per cui non s'è ritenuto d'accogliere le controdeduzioni formulate a seguito del preavviso di diniego comporta anche, per la parte privata – come di fatto ha comportato per i ricorrenti – l'impossibilità, per la stessa, di ricostruire con chiarezza l'iter logico-giuridico, mediante il quale la P.A. è giunta, in definitiva, alla reiezione dell'istanza?.

Ma vi è di più. L'assolvimento dell'obbligo imposto dall'art. 10-*bis* non può consistere nel mero richiamo alle osservazioni presentate dal privato o nell'uso di formule di stile che affermino genericamente di aver “attentamente valutato” le controdeduzioni, senza poi dare effettivamente conto, nella motivazione del provvedimento finale, delle ragioni che hanno portato a disattenderle.

L'art. 10-*bis*, l. n. 241 del 1990 prevede altresì che dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni presentate a seguito della comunicazione di preavviso di rigetto va data contezza nella motivazione del provvedimento finale. Invero, l'assolvimento dell'obbligo imposto dalla norma di legge non può consistere nel mero richiamo alle osservazioni o all'uso di formule di stile che affermino genericamente la non accoglibilità delle osservazioni, dovendosi, invece, dare espressamente conto delle ragioni che hanno portato a disattendere le controdeduzioni formulate, spiegando criticamente perché esse non siano suscettibili di andare a modificare le contestazioni mosse, a garanzia di adeguato contraddittorio sulle ragioni del privato (cfr. **TAR Campania-Salerno, sentenza n. 1620/2014**).

Appare peraltro utile chiarire che l'art. 10-*bis* della L. 241/1990 costituisce principio fondamentale dell'ordinamento amministrativo che trova diretta applicazione anche nei procedimenti di competenza regionale. Come stabilito dall'art. 29, comma 2-*bis*, della L. 241/1990, “*attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento*”. Il successivo comma 2-*quater* della medesima disposizione stabilisce che “*le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela*”.

Ne consegue che l'art. 13 della l.r. 7/2019, nel riprodurre sostanzialmente il contenuto dell'art. 10-*bis* della L. 241/1990, non fa altro che dare attuazione a livello regionale ai principi fondamentali dell'ordinamento amministrativo, senza che ciò comporti alcuna deroga o attenuazione delle garanzie partecipative previste dalla normativa statale.

Ne consegue **l'illegittimità del provvedimento amministrativo che non dia conto delle motivazioni in risposta alle argomentate osservazioni proposte dal privato a seguito del preavviso di rigetto.**

Nel caso di specie, a fronte della memoria trasmessa in data 16.08.2025, l'affermazione – contenuta nel provvedimento impugnato – di semplice archiviazione si mostra, quindi, una mera ed apodittica riproposizione della motivazione espressa nel provvedimento di preavviso, non sufficiente a dare conto delle motivazioni per le quali la P.A. non ha condiviso i contenuti della memoria in questione.

L'odierna resistente con il provvedimento qui impugnato si è limitata a rilevare che le memorie difensive assunte al prot. n. 20779 del 18.08.2025 *“non sono sufficienti per la risoluzione delle problematiche contestate in quanto, il cambio del beneficiario è avvenuto il 19/02/2025 in data antecedente il decreto di impegno somme (D.D.G. n. 4377 del 27/05/2025)”*.

Tale apparente motivazione non può che ritenersi lacunosa poiché non ha minimamente tenuto conto delle ampie e precise eccezioni dell'odierna ricorrente che si sono ampiamente sviluppate nella memoria *ex art. 13* della l.r. 7/2019, determinando l'irrimediabile illegittimità dell'atto amministrativo di archiviazione e, dunque, di conseguente esclusione della ricorrente dal godimento della misura agevolativa.

È altresì importante sottolineare che la violazione dell'art. 10-*bis* assume particolare gravità alla luce della previsione contenuta nell'art. 21-*octies*, comma 2, della L. 241/1990, secondo cui *“Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis”*.

Tale norma evidenzia la particolare rilevanza che il legislatore ha attribuito al rispetto delle garanzie partecipative previste dall'art. 10-*bis*, escludendo espressamente l'applicazione del principio di conservazione degli atti amministrativi in caso di violazione di tale disposizione.

*

2) ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ – ECCESSO DI POTERE E VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST.

Con l'adozione della circolare interna prot. n. 126918 del 23.06.2025 del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Agricoltura (cfr. cit. doc. *all. n. 3*), la resistente ha inteso introdurre una disciplina inerente il cambio del beneficiario completamente assente nel testo originario dell'Avviso pubblico di cui al D.D.G. n. 6186 del 29.08.2024, operando dunque una modifica sostanziale allo stesso, con ciò innovando la disciplina della procedura successivamente non solo alla chiusura dei termini di partecipazione all'Avviso (fissati per il

30.09.2024), ma addirittura all'approvazione delle graduatorie definitive (**19.12.2024**) e all'avvio del procedimento istruttorio per l'emissione del decreto di concessione (**10.06.2025**).

Peraltro, è la stessa P.A. nella richiesta di integrazione documentale prot. n. 14275 del 06.06.2025 (cfr. cit. doc. **all. n. 19**) trasmessa dall'ufficio istruttore – correttamente indirizzata alla nuova ditta subentrante “Gueli Società Semplice Agricola” – a richiedere ulteriore documentazione per finalizzare il procedimento, senza fare cenno ad alcuna disposizione ostativa al subentro della nuova ditta; con ciò determinando un legittimo affidamento da parte della “Gueli Società Semplice Agricola”.

Oltretutto, la Disposizione del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Agricoltura prot. n. 126918 del 23.06.2025, avendo carattere di mera circolare interna indirizzata agli uffici titolari dei procedimenti istruttori – com'è testualmente riportato nell'oggetto “*chiarimenti e integrazioni del procedimento istruttorio*” – non è mai stata pubblicata sull'albo pretorio della Regione Sicilia né sulla pagina web del Dipartimento dell'Agricoltura, con ciò privando le ditte partecipanti della possibilità di averne conoscenza.

Con la circolare in commento la P.A. ha dunque inteso innovare ed integrare la *lex specialis* limitando in uno specifico arco temporale (“*tra l'emissione del decreto di impegno somme e l'emissione del decreto di concessione*”) la fattispecie relativa al cambio beneficiario; limitazione questa del tutto assente nell'avviso cui ha partecipato la ricorrente.

Ne consegue che lungi dall'essere un atto meramente interpretativo della *lex specialis*, bensì si concretizza in una disposizione innovativa ed integrativa della stessa legge di gara.

Sul punto, non è superfluo evidenziare come costituisca oramai principio consolidato quello secondo cui quando la Pubblica Amministrazione intenda procedere alla modificazione della *lex specialis* di procedura successivamente alla presentazione delle domande di partecipazione, tale novella – che non può in ogni caso incidere retroattivamente nei confronti dei soggetti che hanno già presentato istanza sulla base della disciplina originariamente vigente – deve comunque soggiacere a precisi obblighi di pubblicità e prevedere nuovi termini per consentire ai partecipanti di conformarsi alla nuova disposizione e garantire, in tal modo, la *par condicio* e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Le prescrizioni contenute nella *lex specialis* di gara vincolano non solo i concorrenti ma anche l'amministrazione appaltante, che non conserva alcun margine di discrezionalità nella loro concreta attuazione e non può disapplicarle, neppure nel caso in cui risultino inopportune o incongruamente formulate (cfr. **C.d.S., Sez. V, 22.03.2010, n. 1652**).

Il fondamento di questo principio risiede nella necessità di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e la parità di condizioni tra i concorrenti, in attuazione dell'art. 97 Cost.

Ed infatti, il formalismo che caratterizza la disciplina delle procedure di gara risponde per un verso ad esigenze pratiche di certezza e celerità e, per altro verso, alla necessità di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa e la parità di condizioni tra i concorrenti.

Sempre la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere illegittima la procedura di modifica della *lex specialis* attuata senza le stesse modalità usate per il bando (cfr. *ex multis*, **TAR Veneto, Sez. I, 12 ottobre 2018, n. 940**).

Tale *modus operandi* della P.A. ha integrato una palese violazione del divieto di modificare o integrare la *lex specialis* di gara, se non attraverso atti che abbiano goduto delle identiche garanzie di pubblicità dovute per il bando di gara (cfr. **C.d.S., Sez. V, n. 4916/2016, cit.**; **TAR Sicilia-Palermo, Sez. III, n. 528/2006**).

Il principio di buona fede oggettiva impone fra l'altro che le domande già presentate vengano valutate secondo i criteri e le modalità previste al momento della loro presentazione secondo il principio del *tempus regit actum*, anche quando successivi atti interpretativi abbiano chiarito o precisato diversamente i requisiti richiesti.

*

3) DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ, ILLOGICITÀ E VIOLAZIONE DELLE REGOLE PROCEDIMENTALI.

Senza recesso dai troncati motivi sopra dedotti, nel merito si deve evidenziare come il subentro della “Gueli Società Semplice Agricola” – **in continuazione di attività** con la ditta individuale “Gueli Calogero” – a seguito del conferimento del ramo di azienda, doveva essere valutato positivamente dalla P.A. procedente.

Detto mutamento del beneficiario, proprio perché avvenuto e notificato (cfr. cit. doc. **all. n. 18**) durante la fase istruttoria, avrebbe consentito alla P.A. procedente di esercitare tutti i controlli e le verifiche necessarie circa la sussistenza ed il mantenimento dei requisiti previsti per l'accesso alla misura agevolativa.

La disciplina del cambio del beneficiario nella fase procedurale compresa tra il decreto di impegno somme e il decreto di concessione riflette l'esigenza di bilanciare la flessibilità necessaria per adattarsi alle mutevoli esigenze economiche e organizzative dei soggetti richiedenti con la necessità di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e il rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento.

L'ammissibilità del cambio in questa fase specifica trova giustificazione nel fatto che l'Amministrazione mantiene ancora margini di valutazione discrezionale e può verificare la persistenza dei presupposti per l'erogazione del contributo. Tuttavia, tale possibilità è subordinata al rigoroso rispetto delle procedure previste e alla dimostrazione che il nuovo beneficiario possieda tutti i requisiti necessari per l'accesso al finanziamento.

La limitazione temporale in ordine alla comunicazione del cambio beneficiario della misura agevolativa di cui alla procedura in esame, troverebbe invero la sua *ratio* nell'evitare e prevenire possibili frodi, contribuendo così ad una maggiore forma di trasparenza a garanzia della procedura.

Nel caso di specie, non può che ribadirsi che la ricorrente ha notificato alla P.A. procedente il cambio di beneficiario **durante la fase istruttoria**, a nulla importando che la stessa Amministrazione – a tutto voler concedere – ne avesse avuto notizia prima dell'impegno di spesa. A confutare tale (erronea) tesi, si rileva che il cambio di titolarità del progetto, anche se avvenuto dopo l'ammissione in graduatoria – ma prima dell'emanazione del decreto di concessione – non può comportare automaticamente l'archiviazione dell'istanza di ammissione a finanziamento, purché il subentrante mantenga i requisiti di ammissibilità e di valutazione necessari al mantenimento nella graduatoria definitiva.

La ricorrente ha infatti mantenuto integralmente i requisiti di ammissibilità, essendo costituita per **conferimento dell'intera azienda agricola del beneficiario originario**, senza alcuna modifica della consistenza aziendale e con il medesimo soggetto che riveste le qualifiche di socio ed amministratore.

Tanto più, la scelta di un intervallo temporale ancora più restrittivo – quale quello compreso tra l'emissione del decreto di impegno somme e l'emissione del decreto di concessione come il solo periodo consentito per apportare il cambio di beneficiario – oltre a non trovare alcun riscontro nel testo dell'Avviso, non trova alcun esplicito riferimento normativo.

*

Sotto altro profilo non appare ragionevole né giustificato limitare il cambio del beneficiario esclusivamente alla fase tra impegno di spesa e concessione, escludendo la fase precedente tra copertura finanziaria e impegno di spesa. Tale limitazione presenta infatti diverse criticità sotto il profilo della coerenza sistematica e della proporzionalità dell'azione amministrativa.

La fase compresa tra la copertura finanziaria e l'impegno di spesa presenta caratteristiche analoghe a quella successiva all'impegno: in entrambi i casi l'Amministrazione non ha ancora perfezionato definitivamente l'obbligazione giuridica nei confronti del beneficiario e mantiene margini di valutazione discrezionale.

Come stabilito dall'art. 183 del Testo Unico degli Enti Locali, *“l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore”*.

Inoltre, l'art. 12 della L. 241/1990 stabilisce che *“la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”*.

Questo principio impone che eventuali limitazioni temporali al cambio del beneficiario siano ragionevoli, proporzionate e coerenti con le finalità dell'intervento pubblico. Una limitazione che escluda arbitrariamente la fase precedente all'impegno di spesa, quando l'Amministrazione mantiene ancora piena flessibilità procedurale, appare contraria ai principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa.

Prima dell'impegno di spesa non sussistono limitazioni giuridiche sostanziali che impediscano il cambio del beneficiario, se non quelle derivanti dai principi generali dell'azione amministrativa e, pertanto, non sussiste alcuna ragionevole giustificazione alla disparità di trattamento che la P.A. resistente riserva al cambio di beneficiario intervenuto in un lasso temporale antecedente all'impegno di spesa.

Invero, le uniche limitazioni previste sono infatti di carattere procedurale e sostanziale.

Orbene, ciò che rileva ai fini dell'ammissibilità dell'agevolazione è la finalità dell'erogazione e la tipologia di progetto o intervento da finanziare. Questo principio supporta l'idea che il cambio del beneficiario debba eventualmente essere valutato in base alla capacità del nuovo soggetto di realizzare efficacemente gli obiettivi del programma, indipendentemente dalla specifica fase procedurale in cui avviene.

La limitazione del cambio del beneficiario al solo intervallo temporale tra impegno di spesa e concessione, escludendo la fase precedente, **non appare dunque ragionevole né giustificata** per diverse ragioni.

In primis le due fasi presentano caratteristiche giuridiche analoghe in termini di flessibilità amministrativa e assenza di vincoli consolidati; peraltro, una limitazione così rigida non appare proporzionata rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico.

Ma vi è di più. Tale limitazione potrebbe contrastare con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa: la disciplina risulterebbe frammentaria e priva di una logica unitaria, ovvero in contrasto coi principi generali dell'azione amministrativa.

Di contro, una disciplina più coerente dovrebbe prevedere la possibilità di cambio del beneficiario in tutte le fasi antecedenti la concessione definitiva, con controlli graduati in base al momento procedurale, privilegiando sempre la valutazione sostanziale della capacità del nuovo soggetto di realizzare efficacemente gli obiettivi del programma di finanziamento nel rispetto dell'interesse pubblico sotteso all'erogazione del contributo.

Nel caso di specie la P.A. si è limitata ad una mera e stringente applicazione *contra legem* dei criteri elaborati solo a seguito della circolare interna prot. n. 126918 del 23.06.2025 del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Agricoltura senza peraltro tenere minimamente in considerazione che la odierna ricorrente ha tempestivamente notificato il cambio beneficiario nel pieno della fase istruttoria e – per di più – avvenuto in epoca successiva all'adozione del D.D.G. n. 1573 del 13.02.2025 con il quale è stata accertata

definitivamente la copertura finanziaria e pur sempre antecedente al decreto di concessione della misura.

*

Sotto diverso e concorrente profilo, si deve evidenziare – nel caso di specie – l'assoluta irrazionalità e illogicità della scelta della P.A. di ancorare il momento iniziale per potere effettuare il cambio del beneficiario al momento dell'adozione dell'impegno di spesa.

Ed invero, anche volendo individuare un criterio logico che giustifichi la scelta dell'anzidetto atto amministrativo (impegno di spesa) che sancisce la certezza della copertura finanziaria come momento iniziale per consentire il cambio beneficiario, tale criterio risulterebbe comunque soddisfatto nella fattispecie in esame.

La copertura finanziaria della domanda è stata infatti accertata in via definitiva con il D.D.G. n. 1573 del 13 febbraio 2025, quindi prima del subentro della società conferitaria avvenuta il 19 febbraio 2025 (cfr. cit. doc. **all. n. 16**).

Il decreto dirigenziale n. 1573 del 13 febbraio 2025, accertata l'ulteriore somma di € 20.000.000,00 stanziata dall'art. 4, comma 1, della L.R. 9 gennaio 2025, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2025-2027), ha infatti espressamente disposto agli I.P.A. territorialmente competenti di procedere con le istruttorie per l'emissione dei singoli decreti di impegno e di concessione, specificando l'elenco 1b di cui fa parte la domanda di contributo della ricorrente (cfr. cit. doc. **all. n. 15**).

Come emerge dal testo del decreto, l'Amministrazione ha ritenuto “*di dover ammettere a finanziamento, con le ulteriori risorse di cui sopra, tutti gli Interventi presentati dagli agricoltori inseriti nell'elenco definitivo delle istanze ammissibili a finanziamento*” e “*di dovere assegnare ai singoli Ispettorati dell'Agricoltura territorialmente competenti, per il completamento delle fasi procedurali, tutti gli interventi presentati dagli agricoltori inseriti nell'elenco definitivo delle istanze ammissibili a finanziamento al fine di procedere all'emissione dei singoli decreti di impegno e di concessione*”.

È evidente che tale disposizione sarebbe stata priva di fondamento economico-giuridico senza la certezza della disponibilità della somma necessaria a coprire tutte le domande collocate nella graduatoria definitiva, inclusa quella della ditta Gueli Calogero.

*

ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE

La presente istanza di sospensione cautelare si fonda sui presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, entrambi chiaramente sussistenti nella fattispecie.

Quanto al fumus boni iuris.

Il ricorso presenta evidenti profili di fondatezza sotto molteplici aspetti, come già ampiamente illustrato nei motivi di impugnazione. In particolare, emerge con chiarezza la violazione delle

garanzie partecipative previste dalla normativa sul procedimento amministrativo, la illegittima modifica della *lex specialis* mediante circolare interna non pubblicata, e la contraddittorietà dell'operato amministrativo che ha prima richiesto documentazione integrativa alla società subentrante senza sollevare eccezioni sul cambio di beneficiario, per poi applicare retroattivamente criteri non previsti nell'Avviso originario.

Quanto al periculum in mora.

Il *periculum in mora* assume nel caso di specie caratteri di particolare gravità e urgenza, strettamente connessi al contesto emergenziale che ha determinato l'adozione della misura agevolativa.

È noto che la Regione Siciliana ha dichiarato lo stato di emergenza per la grave siccità che ha colpito il territorio regionale per l'anno 2024 e per quello in corso. La misura agevolativa oggetto del presente giudizio è specificamente destinata alla realizzazione di interventi per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura, come chiaramente indicato nella denominazione dell'Avviso Pubblico "*Interventi in conto capitale per fronteggiare la crisi idrica in agricoltura in attuazione dell'articolo 13 della legge regionale 4 luglio 2024, n. 23*".

La ricorrente ha già subito danni gravissimi alle proprie colture a causa della siccità, come documentalmente comprovato: **a)** dalla dichiarazione della produzione vitivinicola per l'anno 2024 risulta che la ditta Gueli ha prodotto soltanto 8.000 kg. di uva a fronte di un massimo consentito di oltre 67.000 kg., con una perdita produttiva superiore all'88% (cfr. pag. 8 doc. **all. n. 24**); **b)** per la produzione di mandorle, a fronte di una produzione stimata per 11.000,00 € - in rapporto all'estensione della coltura (frutta a guscio) (cfr. doc. **all. n. 25**) – la ditta Gueli ha raccolto mandorle per appena 1.500,00 €, registrando una perdita economica di circa il 86% (cfr. doc. **all. n. 26**); **c)** tali perdite hanno compromesso gravemente l'equilibrio economico-finanziario dell'azienda, mettendo in pericolo la continuità aziendale e i posti di lavoro delle maestranze impiegate.

La natura stessa della misura agevolativa, destinata alla costruzione di un pozzo idrico per salvare le colture, porta con sé i caratteri dell'urgenza e dell'improrogabilità.

Irreparabilità del danno

Il danno che deriverebbe dal mantenimento degli effetti dell'atto impugnato presenta caratteri di irreparabilità stante che la stagione agricola non può essere recuperata e ogni ritardo nella realizzazione dell'opera idrica (pozzo) comporta la perdita definitiva delle produzioni.

Inoltre, la crisi idrica in atto¹ rende ogni giorno più critica la situazione dell'azienda, con rischio concreto di compromissione definitiva dell'attività produttiva.

¹ cfr. su tutti articolo AgrigentoNotizie del 12.09.2025: <https://www.agrigentonotizie.it/cronaca/agricoltura-siccita-confagricoltura-appello.html>

Il settore agricolo, già duramente colpito dalla siccità, necessita di interventi immediati per evitare il collasso delle aziende del territorio, fra le quali quella condotta dalla ricorrente che dai provvedimenti impugnati risulta ulteriormente danneggiata.

La concessione della sospensiva appare non solo giustificata ma doverosa, considerato che: il ricorso presenta evidenti profili di fondatezza; il danno derivante dal mantenimento degli effetti dell'atto impugnato è grave, attuale e irreparabile; la misura agevolativa è destinata a fronteggiare una situazione di emergenza dichiarata; l'azienda ha già subito perdite produttive devastanti che ne compromettono la sopravvivenza; ogni ritardo nell'esecuzione dell'intervento idrico aggrava ulteriormente una situazione già critica.

La tutela cautelare si configura pertanto come strumento indispensabile per evitare che l'illegittimo operato amministrativo vanifichi definitivamente le finalità della misura agevolativa, compromettendo irrimediabilmente la continuità di un'azienda agricola già duramente colpita dall'emergenza siccità.

*

ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI

Seppur la misura agevolativa è stata concessa a tutte le ditte partecipanti in possesso dei requisiti, e che quindi non sussiste un effettivo controinteressato all'accoglimento dell'istanza della ricorrente, tuttavia – laddove ritenuto necessario – considerato che nella impugnata graduatoria è indicato un gran numero di beneficiari, si chiede ai sensi e per gli effetti dell'art. 41, comma 4, dell'art. 27, comma 2, e 49 c.p.a., di essere eventualmente autorizzati alla notifica per pubblici proclami mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito internet dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea e/o altro sito istituzionale.

*

Ritenuto e premesso quanto sopra;

Respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa;

PIACCIA AL T.A.R.

1) **in via preliminare**, **AUTORIZZARE** – ove occorra – la notifica mediante pubblici proclami, indicando le modalità di pubblicazione dell'avviso;

2) **in via cautelare**,

- **ACCOGLIERE** l'istanza di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati e, per l'effetto sospenderne l'efficacia;

- **DISPORRE** l'ammissione con riserva della ricorrente a partecipare al procedimento da cui è stata esclusa;

3) **nel merito accogliere il ricorso** e, per l'effetto:

a) **ANNULLARE** tutti gli atti impugnati per i vizi dedotti in narrativa, con ogni statuizione conseguente;

b) **CONDANNARE** l'Amministrazione resistente al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale subito dalla ricorrente, da liquidarsi in separato giudizio o, se del caso, anche in questa sede;

c) **CONDANNARE** l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali e delle competenze di causa, da liquidarsi come per legge, tenuto conto del comportamento omissivo della P.A.

Con ogni più ampia riserva.

*

Si dichiara che, in relazione alla materia, il contributo unificato da versare è pari ad € 650,00.

Con osservanza.

Agrigento, 30 ottobre 2025

avv. Michele Melfa

avv. Francescochristian Schembri