

Affidamento in concessione di lotti pascolivi ricadenti nel demanio forestale regionale

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 29 dicembre 2025, n. 1060 - Giovagnoli, pres.; Lo Presti, est. - L.S. (avv. Caruso) c. O.L.S. (avv. Rossitto) ed a.

Agricoltura e foreste - Affidamento in concessione di lotti pascolivi ricadenti nel demanio forestale regionale - Clausola di prevalenza.

(Omissis)

FATTO

La presente controversia trae origine dalla procedura ad evidenza pubblica indetta dall'Assessorato Regionale dell'Agricoltura per l'affidamento in concessione di lotti pascolivi ricadenti nel demanio forestale regionale per l'anno 2025. La procedura era disciplinata, tra l'altro, dal D.D.G. n. 486 dell'11.02.2025 e dal conseguente Avviso pubblico del Servizio territoriale di Messina prot. n. 17775 del 13.02.2025.

Per alcuni lotti, tra cui il n. 80 "Cutò Favate" nel Comune di Cesarò, la *lex specialis* prevedeva la possibilità di una concessione annuale o poliennale (quinquennale).

L'Avviso pubblico conteneva una specifica clausola di prevalenza, stabilendo che:

"Nel caso di scelta annuale e poliennale dello stesso lotto da parte di soggetti diversi, prevale il criterio di affidamento poliennale anche sul diritto di precedenza se l'istanza di concessione poliennale è collegata ad impegni agro-ambientali poliennali degli imprenditori già assunti nel 2024 sullo stesso lotto nell'ambito delle misure di conversione e mantenimento dell'agricoltura biologica".

Alla procedura partecipavano, per il lotto n. 80, sia la ditta odierna appellante, Schepis Leonela (già concessionaria del medesimo lotto nell'anno 2024), che presentava istanza per la concessione poliennale, sia la ditta Liuzzo Scorpo Ornella (odierna appellata), che presentava istanza per la concessione annuale vantando, tra l'altro, un diritto di precedenza quale "giovane imprenditrice". Con determina n. 26 del 14.05.2025, l'Amministrazione approvava la graduatoria definitiva, assegnando il lotto n. 80 alla ditta Schepis Leonela in applicazione della succitata clausola di prevalenza.

La ditta Liuzzo Scorpo impugnava tale aggiudicazione dinanzi al T.A.R. per la Sicilia, sede di Catania, deducendo, quale motivo principale, la violazione della *lex specialis*. Sosteneva, in particolare, che il presupposto applicativo della clausola di prevalenza – ovvero che si trattasse dello "stesso lotto" del 2024 – non fosse soddisfatto, in quanto il lotto n. 80 messo a gara per il 2025 presentava una consistenza catastale e una superficie radicalmente diverse. Nello specifico, il lotto n. 80 del 2024 aveva una superficie di ha. 220.28.49, mentre quello per il 2025, a seguito dell'esclusione di una particella e dell'inclusione per intero di altre due precedentemente assegnate solo in parte, raggiungeva una superficie di ha. 314.82.20, con un incremento di quasi 100 ettari.

Il T.A.R. di Catania, con la sentenza n. 2643/2025, accoglieva il ricorso. Il primo giudice, respinte le eccezioni preliminari di irricevibilità e inammissibilità, riteneva fondata nel merito la censura relativa alla diversità del lotto.

In particolare, il Tribunale affermava che:

"[...] un lotto avente una composizione catastale e una estensione di superficie così differenti non risulti qualificabile quale "stesso lotto". Una lettura ragionevole della normativa de qua, peraltro, induce a ritenere, sul piano logico-sistemico, che la preferenza accordata dalla normativa a chi, rispetto allo "stesso lotto", abbia assunto gli impegni agro-ambientali poliennali [...] sia da considerarsi legittima soltanto laddove il "lotto" conservi le medesime caratteristiche e abbia la stessa estensione dell'anno precedente [...] atteso che – diversamente argomentando – si abuserebbe della logica di continuità [...] a ingiustificato svantaggio di tutti quei soggetti che, rispetto a nuovi "superfici" prima non assegnate, vantino un legittimo interesse a ottenere una concessione di durata inferiore (annuale) [...]". Il T.A.R. procedeva quindi all'annullamento parziale della determina di aggiudicazione e del relativo verbale, limitatamente all'assegnazione del lotto n. 80 alla ditta Schepis, ritenendo invece non censurabili gli atti presupposto (D.D.G. n. 486/25 e Avviso pubblico), in quanto espressione di discrezionalità amministrativa nella pianificazione.

A seguito della sentenza, l'Amministrazione provvedeva all'annullamento in autotutela della concessione con provvedimento prot. n. 106096 del 07.11.2025.

Avverso tale sentenza ha proposto appello la ditta Schepis Leonela, affidandolo a tre motivi di gravame:

I) Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione di legge in relazione al rigetto delle eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso di primo grado. L'appellante ripropone le eccezioni già sollevate, sostenendo che gli atti di gara fossero immediatamente lesivi e che la ricorrente originaria difettesse di interesse a ricorrere.

II) Erroneità della sentenza per contraddittorietà manifesta della motivazione e violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Si duole l'appellante della palese contraddizione in cui sarebbe incorso il T.A.R., il quale, da un

lato, ha ritenuto legittimi e insindacabili gli atti con cui l'Amministrazione ha definito il "nuovo" lotto n. 80 e le relative regole di gara (inclusa la prevalenza poliennale), e, dall'altro, ha annullato l'aggiudicazione che di quelle stesse regole costituiva la diretta e coerente applicazione.

III) Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara. Nel merito, l'appellante contesta l'interpretazione del T.A.R. e ribadisce la "sostanziale identità" del lotto, la cui modifica rientrerebbe nella discrezionalità "insindacabile" dell'Amministrazione, come peraltro specificato nell'Avviso pubblico.

Si sono costituiti in giudizio l'Assessorato Regionale e la ditta Liuzzo Scorpo Ornella, concludendo per il rigetto dell'appello.

DIRITTO

1. L'appello è infondato e deve essere respinto.

2. Con il primo motivo di gravame, l'appellante ripropone le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso di primo grado.

Tali eccezioni sono infondate.

Correttamente il T.A.R. ha ritenuto che gli atti di indizione della gara (D.D.G. n. 486/25 e Avviso pubblico) non fossero immediatamente lesivi. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, le clausole di un bando di gara che non determinano un'esclusione diretta e certa del concorrente, ma si limitano a fissare criteri di valutazione o di preferenza, non sono immediatamente impugnabili. La lesione della posizione giuridica del concorrente si attualizza e diviene concreta solo con l'atto di approvazione della graduatoria finale, che nega l'aggiudicazione del bene della vita cui si aspira. Ne consegue la tempestività del ricorso di primo grado. Parimenti infondata è l'eccezione di carenza di interesse, avendo la ricorrente originaria un interesse strumentale, quantomeno, alla riedizione della procedura di gara emendata dal vizio riscontrato.

3. Con il secondo e il terzo motivo, che possono essere esaminati congiuntamente per la loro stretta connessione, l'appellante contesta il cuore della decisione di primo grado, lamentando sia la contraddittorietà della motivazione sia l'errata interpretazione della nozione di "stesso lotto".

Le censure non meritano accoglimento.

3.1. Il punto nodale della controversia risiede nell'interpretazione del sintagma "stesso lotto", contenuto nella clausola della *lex specialis* che accorda prevalenza alla domanda di concessione poliennale del concessionario uscente. Tale clausola costituisce una palese deroga ai principi generali in materia di procedure ad evidenza pubblica, segnatamente quelli di *par condicio competitorum* e di massima partecipazione concorrenziale, che trovano il loro fondamento nell'ordinamento euro-unitario e nell'art. 97 della Costituzione. Come ogni norma derogatoria, essa deve essere oggetto di interpretazione stretta e rigorosa. La ratio sottesa alla preferenza accordata al concessionario uscente è quella di garantire la continuità nella gestione di un fondo, al fine di incentivare e non disperdere gli impegni agro-ambientali di lungo periodo già assunti su quella specifica superficie. Tale finalità, tuttavia, può essere legittimamente perseguita solo a condizione che l'oggetto della concessione rimanga identico o, al più, subisca modifiche del tutto marginali e irrilevanti. Nel caso di specie, la modifica subita dal lotto n. 80 non può in alcun modo essere qualificata come marginale. Un incremento di superficie di quasi 100 ettari, pari a circa il 45% dell'estensione originaria, unitamente ad una diversa composizione delle particelle catastali, altera in maniera sostanziale l'oggetto della concessione, trasformandolo in un bene economicamente e gestionalmente diverso da quello dell'anno precedente. Come correttamente statuito dal T.A.R., consentire l'applicazione della clausola di preferenza in un simile contesto significherebbe snaturarne la funzione, trasformandola da strumento di continuità gestionale a meccanismo di acquisizione privilegiata di nuove e consistenti porzioni di demanio, in palese violazione della concorrenza.

3.2. Né può essere condivisa la tesi dell'appellante secondo cui la modifica del lotto rientrerebbe nella discrezionalità "insindacabile" dell'Amministrazione, come affermato nell'Avviso pubblico. La discrezionalità amministrativa, per quanto ampia, non è mai assoluta e incontra un limite invalicabile nei principi generali dell'ordinamento, quali la legalità, l'imparzialità, la ragionevolezza e, nel campo delle procedure di gara, la tutela della concorrenza. La giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che la disciplina delle procedure di gara è riconducibile alla materia della "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale, la quale costituisce un presidio fondamentale per il corretto funzionamento del mercato (cfr. ex multis Corte Cost., sent. n. 218/2021 [Corte Cost., sentenza n. 218 del 24 novembre 2021]; sent. n. 49/2021 [Corte Cost., sentenza n. 49 del 31 marzo 2021]; sent. n. 339/2011 [Corte Cost., sentenza n. 339 del 28 dicembre 2011]). Una clausola della *lex specialis* che definisce "insindacabile" il giudizio dell'Amministrazione non può, pertanto, sottrarre l'operato della stessa al sindacato giurisdizionale sulla sua conformità a tali principi sovraordinati.

3.3. Resta da esaminare il profilo, evidenziato dall'appellante come motivo principale, relativo alla contraddittorietà della sentenza impugnata.

È pur vero che il T.A.R., dopo aver ritenuto legittimi gli atti di pianificazione a monte (con cui è stato ridefinito il lotto n. 80), ha poi annullato l'atto applicativo (l'aggiudicazione) che ne era la diretta conseguenza, incorrendo in un'apparente aporia logica. Tuttavia, è potere di questo giudice d'appello correggere la motivazione della sentenza impugnata, pur

mantenendone fermo l'esito finale. L'illegittimità della procedura non risiede, infatti, nella scelta dell'Amministrazione di ridefinire la consistenza dei lotti da concedere – scelta che rientra nella sua discrezionalità programmatica – bensì nella erronea applicazione della clausola di preferenza da parte della commissione di gara.

Di fronte a un'istanza di concessione poliennale per un lotto la cui consistenza era stata così radicalmente modificata, la commissione avrebbe dovuto rilevare il difetto del presupposto fattuale richiesto dalla norma di gara – l'identità dello "stesso lotto" – e, di conseguenza, disapplicare la clausola di prevalenza. Avrebbe dovuto, quindi, procedere alla valutazione comparativa di tutte le offerte pervenute secondo i criteri ordinari, tenendo conto anche dei diritti di precedenza (come quello per i giovani imprenditori vantato dalla ditta Liuzzo Scorpo), senza accordare alcuna prevalenza automatica alla domanda poliennale. L'illegittimità, dunque, non inficia l'atto di pianificazione a monte, ma l'atto di gestione della gara a valle, ovvero l'aggiudicazione, che è stata correttamente annullata dal primo giudice. La sentenza del T.A.R., pertanto, pur con una motivazione da correggere nei termini qui precisati, giunge a una conclusione corretta nel merito.

4. Per le suesposte ragioni, l'appello deve essere integralmente respinto e la sentenza impugnata, seppur con diversa motivazione, confermata nel suo dispositivo di accoglimento del ricorso di primo grado.

5. Le spese del presente grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra tutte le parti, in considerazione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma, con la motivazione di cui in parte motiva, la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, n. 2643/2025.

Spese compensate.

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

(Omissis)